instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 287
Setembro/2016

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e os Municípios
- Política Nacional de Resíduos Sólidos: a reprodução da discriminação estrutural na fronteira entre o público e o privado
- A Regulação dos Aterros Sanitários a Partir da Avaliação de Indicadores de Desempenho
- As Organizações Policiais e a Gestão Pública
- Pareceres
  - Posturas municipais. Proliferação de pombos. Controle de zoonoses
  - Regularização fundiária dos ribeirinhos. Cessão de uso. Demarcação das terras
  - PL. Concessão de Honrarias. Denominação de próprios públicos. Legislação eleitoral

Aos Leitores

Chegamos à edição 287 da Revista de Administração Municipal – RAM no momento em que a administração pública, nos três níveis que constituem a federação brasileira, vive a inquietação e o desafio de responder a mudanças não habituais no ritmo e funcionamento do governo federal.

Nestas condições de democrática turbulência, o grau de profissionalização alcançado pela burocracia se põe à prova e mostra sua capacidade de manter o Estado funcionando.

E a RAM vem reforçar seu papel de alimentadora da base técnica que sustenta a gestão pública e as políticas setoriais incumbidas ao governo.

São quatro artigos cuidando de temas que sinalizam para a importância estratégica da administração municipal. O primeiro é de caráter abrangente e abre toda uma discussão acerca do futuro do planeta, ao tratar dos ODS, chegando até a viabilidade dos nossos Municípios que estão a demandar tratamento diferenciado conforme as especificidades que os caracterizam. Retoma-se a discussão sobre a síndrome da simetria que o IBAM, em sua vasta história de ação para o governo local, foi um dos precursores em apontar.

Nos dois artigos que se seguem, o saneamento está em pauta. Pedra de toque para a melhoria da qualidade do ambiente em todo o território nacional, vemos nos textos as relações entre saneamento, resíduos sólidos, desigualdades e inclusão social, relações público-privadas e questões institucionais de relevância para a organização e funcionamento do governo. São textos que exemplificam a dimensão sistêmica da gestão municipal.

O quarto artigo, ao debruçar-se sobre a questão da segurança pública, apresenta experiências para a reflexão dos gestores que observam um mundo que vive, hoje, a realidade de conter mais de meia centena de pontos de guerra abertos e reconhecidos como tal. O que dizer da violência que está tão palpável nos ambientes urbanos?

Os pareceres jurídicos que ajudam a estruturar a RAM estão, neste número, abordando, principalmente, assuntos incluídos em uma pauta de ordenamento do espaço, em que pese o estranhamento que se possa ter em uma primeira leitura que se faça deles. Ao tratar de controle de zoonoses e de demarcação de terras é de saúde e territorialidade que se fala.

O terceiro parecer cuida do legislativo e de seu papel. Nada mais apropriado para o mês que antecede as eleições municipais.

Boa leitura e até o próximo número quando já serão conhecidos os gestores municipais que governarão pelos próximos quatro anos.

Índice

4 Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e os Municípios
Alexandre C. de Albuquerque Santos

17 Política Nacional de Resíduos Sólidos: a reprodução da discriminação estrutural na fronteira entre o público e o privado
Andrea de Moraes Barros
Edinei João Garcia

24 A Regulação dos Aterros Sanitários a Partir da Avaliação de Indicadores de Desempenho
Pedro Alexandre Moitrel Pequeno

33 As Organizações Policiais e a Gestão Pública
Cesar José de Campos

Pareceres

43 Posturas municipais. Proliferação de pombos. Controle de zoonoses

46 Regularização fundiária dos ribeirinhos. Cessão de uso. Demarcação das terras. Considerações

48 PL – Poder Legislativo. Concessão de Honrarias. Denominação de próprios públicos. Princípios da Moralidade e da Impessoalidade. Legislação eleitoral. Considerações

Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação on-line do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o n° BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas n° 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Sandra Mager

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Heraldo da Costa Reis, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos dos Santos, Heraldo da Costa Reis, Jaber Lopes Mendonça Monteiro, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Marlene Fernandes.

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

Os artigos refletem a opinião de seus autores.
É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
20070-021 • Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br / revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

Superintendência Geral
Paulo Timm

Representações

São Paulo
Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo – SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388 • ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Rua Joinville, nº 876, sala 1
CEP 89035-200 • Blumenau – SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262 • ibamsc@ibam.org.br

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e os Municípios

Alexandre C. de Albuquerque Santos*

Resumo: Neste trabalho procuram-se alcançar dois objetivos. O primeiro direciona-se a explorar e clarificar os conceitos associados à expressão Desenvolvimento Sustentável – ODS – expressão cunhada em escala global, a partir dos sucessivos Encontros, Cúpulas e Conferências das Nações Unidas que, ao longo de cerca de 40 anos, vão incorporando dimensões distintas ao conceito, até se chegar aos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável. A partir desse ponto procura-se chamar a atenção para o fato de que, embora sejam postulados comuns às distintas realidades nacionais, regionais e locais, os ODS se realizam em ações nos municípios, que, no caso brasileiro, se constitui em um universo substancialmente heterogêneo. Tal heterogeneidade se expressa não apenas pela distinção do porte demográfico, mas por inúmeras outras variáveis, desde o tamanho, localização, perfil social, estrutura produtiva etc., fatores que interferem na formulação e implementação de políticas públicas direcionadas à consecução dos ODS em cada localidade.

Expressões-chave: Gestão pública, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Municípios brasileiros

Introdução

Neste artigo procuramos explorar dois objetivos. Em princípio procuramos dar a conhecer aos leitores, especialmente aos gestores e gestoras municipais, o que representa a expressão "Desenvolvimento Sustentável' e como foi cunhada em escala global. Para tanto, buscamos percorrer a trajetória das sucessivas reuniões promovidas pelas Nações Unidas, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos e Meio Ambiente (Habitat I), realizada em Vancouver, no Canadá em 1976, até a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro, em 2012 (Rio + 20) e, a partir de suas recomendações, indicar como se chegou a definição dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS.

Os ODS são compromissos assumidos nacionalmente, que abrangem, praticamente, todos os campos da ação pública e, portanto, para serem alcançados demandam ações sistemáticas e orientadas dos três níveis de governo, além de parcerias com instituições da sociedade civil e o empresariado. Os governos municipais têm nesse contexto papel de protagonistas.

Em seguida, exploramos, a título de exemplo, alguns dos ODS, quando buscamos demonstrar que, em face da diversidade do universo constituído por nossos Municípios, cada objetivo adquire maior ou menor relevância ou exige, pelas características das respectivas localidades, abordagens distintas.

Nessa direção, chegamos ao segundo objetivo do artigo, que se direciona para

* *Arquiteto e Urbanista com especialização em Desenvolvimento Urbano e Geografia Humana pelo IGC / UFRJ. Superintendente de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM.*

demonstrar a heterogeneidade desse universo municipal e para a necessidade de concebermos e implementarmos políticas públicas distintas em função de conjuntos relativamente homogêneos de Municípios. Do ponto de vista aqui defendido, um estudo capaz de agrupar Municípios pelos indicadores que lhes conferem similaridade, poder-se-ia permitir maior eficácia às políticas públicas de uma maneira geral e especificamente ao monitoramento e alcance dos ODS em cada lugar. Para isto, exploramos ou buscamos dar algumas pistas de indicadores que deveriam informar um estudo dessa natureza, capazes de permitir a concepção e monitoramento de políticas específicas para conjuntos de Municípios similares.

Finalmente, chamamos a atenção para o fato de que a produção de dados e indicadores desagregados capazes de expressar diversidades territoriais, distinções entre realidades urbanas, rurais ou destinadas à conservação ambiental, ou demandas de segmentos sociais específicos, esteja na pauta de preocupações do Governo brasileiro – proposta claramente expressa no documento *Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira*[1], elaborado por um Grupo de Trabalho integrado por 27 ministérios – um sistema com tais características ainda não existe. Assim, terminamos por chamar a atenção dos gestores para que, ao buscar os caminhos da consecução dos ODS em seu Município, estejam atentos para as características e demandas específicas e para identificar quais e como os ODS melhor se adequam à cada realidade local.

A Construção do Conceito de Desenvolvimento Sustentável

A busca pelo desenvolvimento sustentável vem orientando as ações dos Estados Nacionais desde meados da década dos anos 70 do século passado, quando, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos e Meio Ambiente (Vancouver – CA – 1976), a humanidade passou a construir a noção de sustentabilidade. A Declaração Final daquele evento enfatiza em vários pontos, o foco nos assentamentos humanos e a preocupação com a qualidade de vida nas cidades, realçando a relação homem *X* meio, como tema central dos compromissos e preocupações compartilhadas entre os países-membros das Nações Unidas. Em seus Princípios Gerais, merece destaque o de número 11: "As nações devem evitar a poluição da biosfera e dos oceanos e devem participar do esforço para acabar com a exploração irracional de todos os recursos ambientais, não renováveis ou renováveis no longo prazo. O ambiente é patrimônio comum da humanidade e sua proteção é responsabilidade de toda a comunidade internacional. Todos os atos realizados por nações e pessoas devem, portanto, ser inspirados em um profundo respeito à proteção dos recursos ambientais sobre a qual a própria vida depende"[2].

A partir desse enfoque inicial, que aponta para alertas sobre os limites da exploração dos ativos ambientais e a expansão demográfica concentrada, novas reflexões sobre a relação homem/meio vieram a contribuir para a construção do conceito atual de desenvolvimento sustentável. A própria Declaração de Vancouver já incorpora outros enfoques e enfatiza a importância de se privilegiar ações direcionadas aos segmentos sociais específicos, realçando que a qualidade de vida nos assentamentos humanos, embora esteja estreitamente concatenada aos limites dos recursos ambientais, também está relacionada ao modelo econômico mundializado, às formas de produção e consumo e, sobretudo, a seus impactos sobre os meios sociais.

A primeira das grandes cúpulas mundiais direcionadas às sociedades-membros das Nações Unidas com um enfoque específico sobre um determinado segmento social foi a Cúpula Mundial pela Criança, realizada em

[1] Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira, p. 12. http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf Acesso em 30/08/2016.

[2] Declaração de Vancouver sobre os Estabelecimentos Humanos, a partir do relatório da Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Vancouver, Canadá, 31 de maio a 11 de junho de 1976. The Vancouver Declaration on Human Settlements habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm - (tradução do autor)

Nova York em 1990. Nela as nações firmaram um documento de ratificação dos direitos da criança, que deveria traduzir-se em legislação nacional, onde se reiteram os direitos ao acesso universal à educação básica, proteção contra abuso, exploração e violência, e combate ao trabalho infantil[3]. Tais princípios, por exemplo, inspiraram no Brasil a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, recentemente alterado pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

Em 1992, o Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, quando foram cunhadas a Declaração do Rio e a Agenda 21. Nelas se sinaliza um conceito universal de desenvolvimento integrado e sustentável. Na Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, se proclama no Princípio 1 que "os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza". Em seu Princípio 3, destaca o compromisso com as gerações futuras, quando afirma: "O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras". A linguagem adotada combina a noção de desenvolvimento sustentável com o princípio do crescimento econômico sustentado, como afirmado no Princípio 8: "Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas"[4], expressando claramente a necessidade de superação da contraposição entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

Em 1993, em Viena, vivenciamos a II Conferência Internacional de Direitos Humanos, quando foi afirmada de maneira definitiva a noção de indivisibilidade dos direitos humanos, como preceitos que se aplicam aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Na declaração final também se enfatizam os direitos à solidariedade, à paz, ao desenvolvimento e os direitos ambientais[5]. Caminha-se claramente na direção de incorporar preceitos das conferências anteriores integrando as agendas de direitos sociais e ambientais e afirmando a universalização dos princípios básicos da democracia e de uma ética comum às Nações.

No Cairo, em 1994, realizou-se a III Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. Nela, ao contrário das anteriores, que ainda se orientavam por princípios desenvolvimentistas, quando enfatizavam as políticas de controle de natalidade como solução para os impasses do desenvolvimento econômico-social, sobretudo nos países periféricos e emergentes, passa-se a reconhecer que as pessoas são o recurso mais valioso do planeta. Segundo Patriota,

> "A partir da CIPD, as políticas e os programas de população deixaram de centrar-se no controle do crescimento populacional como condição para a melhoria da situação econômica e social dos países, e passaram a reconhecer o pleno exercício dos direitos humanos e a ampliação dos meios de ação da mulher como fatores determinantes da qualidade de vida dos indivíduos. Nesta perspectiva, delegados de todas as regiões e culturas concordaram que a saúde reprodutiva é um direito humano e um elemento fundamental da igualdade de gênero"[6].

[3] A íntegra da Declaração Mundial Sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança está disponível em https://www.mprs.mp.br/infancia/documentos_internacionais/id117.htm.

[4] A íntegra da Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento encontra-se em http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf.

[5] Declaração final da II Conferência Internacional de Direitos Humanos – http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html.

[6] Patriota, Tania in Apresentação do Relatório da Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento – Plataforma do Cairo, 1994 - http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf onde também se encontra a íntegra da Declaração Final. Ver também sobre o assunto, comentários incluídos no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil - IPEA / PNUD - Rio de Janeiro / Brasília – 1998.

Enfatiza, ainda, o papel desempenhado pelas ONGs na formulação, implementação e monitoramento de programas de população e desenvolvimento, bem como preconiza a importância do setor não governamental.

A Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em 1995, é definitiva na construção de um conceito de desenvolvimento humano ampliado e integrado. Reafirma todos os direitos como direitos sociais e faz a pregação do combate às desigualdades, associando-o tanto aos direitos humanos, como aos cuidados ambientais. No parágrafo 6 da Declaração Final da Cúpula, os Chefes de Estado reunidos em Copenhague reafirmam compromissos com a busca do desenvolvimento sustentável:

> "Estamos profundamente convencidos de que o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente são componentes interdependentes do desenvolvimento sustentável e fortalecem-se mutuamente, o que constitui o quadro dos nossos esforços no sentido de alcançar uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas. Um desenvolvimento social equitativo que reconheça aos pobres o poder necessário para utilizar de modo sustentável os recursos ambientais, é o fundamento necessário do desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que para sustentar o desenvolvimento e a justiça social é necessário um crescimento econômico alargado e sustentado, no contexto do desenvolvimento sustentável"[7].

Em Beijing (1995), na IV Conferência sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, reafirmam-se princípios de desenvolvimento sustentável como alternativa de combate aos desequilíbrios sociais. No parágrafo 16 da declaração final, tornam essa relação explícita, quando afirma estarem convencidas de que "A erradicação da pobreza baseada no crescimento econômico sustentado, no desenvolvimento social, na proteção do meio ambiente e na justiça social, a igualdade de oportunidades e a plena e equânime participação das mulheres e homens como agentes beneficiários de um desenvolvimento sustentado centrado na pessoa"[8]. Os direitos da mulher são reafirmados como direitos humanos e universais e se destaca, pela primeira vez num documento da ONU, que raça e etnia são fatores de desigualdade, dando grande ênfase à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. No parágrafo 32 assumem o compromisso de "intensificar os esforços para garantir o exercício, em igualdade de condições, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todas as mulheres e meninas que enfrentam múltiplas barreiras para seu fortalecimento e avanços, em virtude de fatores como raça, idade, língua, origem étnica, cultura, religião, incapacidade/ deficiência ou por integrar comunidades indígenas"[9].

Em Istambul realizou-se em 1996 a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos e Meio Ambiente – HABITAT II, onde se forjou definitivamente o conceito de desenvolvimento sustentável como a alternativa possível de superação dos problemas socioambientais dos povos. Embora focalize a questão dos ambientes e da pobreza das cidades, em sua declaração final afirma que "o desenvolvimento rural e o desenvolvimento urbano são interdependentes" e ainda que, como "os seres humanos estão no centro de nossas preocupações com relação ao desenvolvimento sustentável, são também a base de nossa ação para implementar a Agenda Habitat. As nações signatárias do documento "reconhecem que as mulheres, as crianças e os jovens têm necessidades especiais de contar com condições de vida segura, saudáveis e estáveis. Comprometem-se a intensificar os esforços para erradicar a pobreza e a discriminação, para promover e defender

[7] http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conferências-de-Cúpula-das-Nações-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html

[8] Ver trecho citado e a íntegra da Declaração final em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pequim95.htm.

[9] idem, idem.

direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos e para atender suas necessidades básicas". Em outro trecho reafirma que "com o objetivo de conservar o meio ambiente global e melhorar a qualidade de vida em nossos assentamentos humanos, se comprometem a adotar padrões sustentáveis de produção e consumo; transporte e desenvolvimento dos assentamentos; a prevenir a contaminação; a respeitar a capacidade de sustentação dos ecossistemas e a preservar as oportunidades das gerações futuras[10]".

A democracia, o desenvolvimento de habilidades, a descentralização e os princípios de parceria e participação constituem a base estratégica da conquista dos objetivos preconizados. Propõem articulações cooperativas e alianças com os parlamentares, as organizações da Sociedade Civil, ONGs, os sindicatos e os empresários do setor privado e focalizam a ação no Plano Local, que "deve ser orientada e estimulada mediante programas locais baseados na Agenda 21, sem prejudicar as políticas, objetivos, prioridades e programas nacionais"[11].

De certa forma o conceito, apontando para uma visão integrada de desenvolvimento sustentável, já estava determinado desde esse período. Em 2000 foi realizada em Nova York a Cúpula do Milênio, que discutiu "O Papel das Nações Unidas no século XXI". Nela foram cunhados, além de compromissos entre as nações, oito metas e indicadores para o controle e mensuração dos avanços, os Objetivos do Milênio: (a) reduzir a pobreza; (b) atingir o ensino básico universal; (c) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (d) reduzir a mortalidade infantil; (e) melhorar a saúde materna; (f) combater a HIV/AIDS, a malária e outras doenças; (g) garantir a sustentabilidade ambiental e (h) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Embora se tratem de objetivos genéricos, nos últimos 16 anos, a partir dos indicadores estabelecidos na Cúpula, registram-se avanços expressivos[12].

A partir de então a questão das mudanças climáticas também ganhou a cena, da mesma forma que as questões da intolerância e da xenofobia.

Nessas direções merecem destaque a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Conexas, realizada em Durban, África do Sul, em 2001, e a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johanesburgo em 2002. Nessa última Cúpula, conhecida como Rio+10 ou Cimeira da Terra, foram reavaliados os objetivos da Rio-92 e os princípios da agenda 2, sendo o objetivo principal da Conferência, rever as metas propostas pela Agenda 21 e "direcionar as realizações às áreas que requerem um esforço adicional para sua implementação, assim como refletir sobre outros acordos e tratados da Rio-92. Essa nova Conferência Mundial levaria à definição de um plano de ação global, capaz de conciliar as necessidades legítimas de desenvolvimento econômico e social da humanidade, com a obrigação de manter o planeta habitável para as gerações futuras"[13].

Entretanto foi na Conferência conhecida como Rio+20 que o tema foi tratado em sua plenitude. "A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, realizada de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, ficou assim conhecida porque marcou os 20 anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas"[14]. Nessa Conferência se estabeleceram os caminhos e os

[10] Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. IBAM/Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro,1997.

[11] Idem.

[12] Ver a íntegra dos ODMs, bem como comentários sobre os avanços registrados no site: http://www.pnud.org.br/odm.aspx.

[13] Sequinel, Maria Carmen Mattana. http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf.

[14] Introduction to the Proposal of The Open Working Group for Sustainable Development Goals (tradução do site) www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-port.pdf

Comitês de discussão no sentido de desenvolver os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

O documento final da Rio+20, "O Futuro que Queremos", entre outras coisas, definiu um mandato para estabelecer um Grupo de Trabalho Aberto (GTA) a fim de desenvolver um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável para consideração e ação apropriada pela Assembleia Geral, em sua 68ª sessão. Ele também forneceu a base para a sua conceituação. A Conferência do Rio concluiu que os ODS devem ser coerentes e integrados com a agenda de desenvolvimento das Nações Unidas para além de 2015[15].

Em junho de 2015 o Secretário Geral da ONU lançou as bases da agenda de desenvolvimento pós-2015, onde se incluem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que foram firmados em setembro desse mesmo ano. Segundo o Boletim do PNUD, em linhas gerais são 17 os pontos focais dos ODS[16]:

ODS1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

ODS2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.

ODS3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

ODS4. Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos.

ODS5. Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

ODS6. Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.

ODS7. Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e moderna para todos.

ODS8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.

ODS9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

ODS10. Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles.

ODS11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

ODS12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentáveis.

ODS13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (Reconhecendo que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima – CQNUMC – é o principal fórum internacional e intergovernamental para negociar a resposta global à mudança do clima).

ODS14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

ODS15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater à desertificação, bem como deter e reverter a degradação do solo e a perda de biodiversidade.

ODS16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e

[15] Idem.

[16] OS ODS in: http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4009.

construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

ODS17. Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

A comissão interministerial criada posteriormente pelo Governo Brasileiro para refletir sobre e propor detalhamento das diretrizes para o alcance dos ODS sugeriu alternativas de redação e um conjunto de ações/atividades[17]. Naturalmente, como recomenda a própria ONU, os ODS genericamente propostos demandam adaptação às respectivas realidades nacionais. Por exemplo, recomendam ODS específicos para pequenos países insulares, ou para países que não dispõem de litoral etc.

No caso do Brasil, que é um país continental e federativo e, portanto, com um sistema político e uma organização estatal, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, profundamente descentralizada, espera-se que os ODS se realizem de fato nos Municípios e localidades, traduzindo assim prioridades e compromissos nacionais em ações efetivas na direção do desenvolvimento sustentável.

Contudo, a diversidade do universo de Municípios brasileiros exige que se evitem soluções, recomendações metodológicas e indicadores simétricos, incapazes de permitir a efetiva mensuração da evolução na direção dos rumos das ODS em cada lugar do território.

Na direção de se especificar métodos e indicadores de evolução dos ODS em relação ao universo de Municípios brasileiros e sua diversidade é que se impõe um estudo criterioso e, decorrente deste, a normatização de uma tipologia de Municípios capaz de não apenas de apoiar a concepção de políticas públicas compatíveis com os distintos conjuntos de Municípios brasileiros, como de permitir a medição e controle dos avanços e conquistas dos governos locais na direção da consecução dos ODS de forma compatível e coerente com a respectiva realidade.

Reflexões Sobre a Diversidade do Universo Municipal Brasileiro e os ODS

É certo que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram formulados de forma a se aplicarem às distintas realidades que têm os países. Contudo, a busca de atingi-los deve se dar de forma diferenciada e compatível com as realidades locais, suas características, perfil produtivo, cultura etc.

"Os ODS devem ser de natureza global e universalmente aplicáveis a todos os países, levando em conta as diferentes realidades nacionais, dinâmicas sociais, capacidades e níveis de desenvolvimento, e respeitando políticas e prioridades nacionais"

Parágrafo 247 de *O Futuro que Queremos*

Por exemplo, quando se observa o ODS 1 – *Acabar com a pobreza em todas as suas formas e todos os lugares*, nos perguntamos: Como caracterizar a pobreza, em suas distintas formas e em relação aos diversificados lugares de nosso país? Pobreza, em seu sentido mais amplo, refere-se sempre ao nível relativo de renda tomando por referência a renda média da população do respectivo lugar, quanto cada um ganha e o que pode comprar com seu ganho. Está por certo presente em cada localidade do país, mas é distinta em cada situação.

Mas, não apenas na renda se pode caracterizar pobreza. Também há que se considerar os mecanismos de acesso e mobilidade social que dispõe cada cidadão em cada lugar. As condições de alimentação e nutrição estão, entre outros fatores, na raiz da pobreza e justamente se constituem na essência do ODS 2 – *Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável*. Contudo, aí

[17] http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf.

já avançamos sobre outro aspecto que não afeta apenas os pobres ou aqueles que convivem com situações de insegurança alimentar, mas alcança também as formas de produção e consumo de alimentos e, em especial, coloca em foco a ideia de *agricultura sustentável*.

Observe-se que apenas tomando esse exemplo que correlaciona os dois primeiros objetivos, já teríamos um forte apelo para identificarmos indicadores específicos aos distintos lugares, seja quando formulamos políticas para combater a pobreza e a fome, e mensuramos avanços ou retrocessos relativos ao alcance deste objetivo em cada situação do país, seja quando correlacionamos pobreza à insegurança alimentar e estas à produção de alimentos e, mais que isso, à agricultura sustentável, quando nos remetemos a diferentes situações do ponto de vista territorial. As porções do território onde os alimentos são produzidos, de forma sustentável ou não, ocupam grande parte do país. A agricultura de exportação, no caso do Brasil uma das principais fontes de receita e geradora de conflitos recorrentes em relação ao meio ambiente, é, por exemplo, uma questão central para os Municípios que abrigam essas atividades e menos importantes para aqueles que apenas são consumidores de alimentos.

Examinemos o ODS3 – *Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades*. Esse parece ser um objetivo comum a todos os lugares. Contudo, a ideia de vida saudável é bastante variável de um lugar para outro. Nas maiores cidades, nas que convivem com altas taxas de urbanização, vida saudável pode representar o enfrentamento das demandas históricas em saneamento básico, habitação, saúde pública, alimentação, com ações específicas aos distintos estamentos etários. Já nos Municípios de menor população, de economias estagnadas, de falta de oportunidades de acesso social e inclusão, vida saudável será antes de tudo a oportunidade de integração às facilidades da vida contemporânea, sem descuidar de manter as condições de salubridade que, de alguma forma, essa estagnação faz perdurar.

Dentre os objetivos formulados, há muitos que são ou devem ser comuns a todos os Municípios e lugares. Entretanto, o desafio para buscá-los será sempre diferente em cada lugar ou conjunto de lugares. Alguns, como o ODS 4 – *Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos* –, devem estar no centro das preocupações e compromissos de todos os gestores públicos, em todos os níveis de governo, pois numa educação de qualidade reside a perspectiva de alcançar efetivamente o desenvolvimento sustentável. Da mesma forma o ODS 5 – *Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas* – é também um desafio comum a todas as localidades, mas que, nesse caso, se reveste de faces distintas em função dos traços culturais de cada lugar, do porte demográfico, das características de inserção e de acesso ao mercado de trabalho, por exemplo.

Já em relação aos ODS 6 e 7, respectivamente *Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos* e *Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e moderna para todos*, voltamos às características da situação do Município em relação ao território e ao seu porte demográfico. Tal como no caso da *Agricultura* – tratada no ODS 2 –, será preciso identificar se no Município situam-se mananciais de água ou estabelecimentos produtores de energia ou se, ao contrário, são Municípios que concentram o consumo desses bens. Nesses casos merecem especial atenção os Municípios e localidades que encontram nos mananciais também seus locais de despejos de dejetos, fato que normalmente ocorre nas localidades urbanas situadas às margens de rios ou em áreas de grandes extensões rurais, quando ocorre o despejo de agrotóxicos. De forma similar também se encontram em situações intermediárias alguns Municípios que nem são produtores de energia, nem fortes consumidores, mas que abrigam em seus territórios linhas de transmissão, dutos de petróleo e gás ou cursos d'água onde estão situadas unidades hidroelétricas. Cada situação exigirá um olhar atento em relação à consecução desses objetivos.

Como se vê, para cada ODS focalizada de per si ou de forma combinada será possível observar que sua interpretação, as políticas públicas destinadas ao seu alcance, os indicadores de monitoramento serão sempre distintos em função das características específicas de cada lugar ou de um conjunto típico de lugares.

Tomemos outro exemplo onde os propósitos se referem menos a uma localidade ou Município, como o ODS 13 – *Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos* –, que envolve muitas ações que se complementam com inciativas municipais, mas que parte de preocupações globais e se concretiza muito em função de políticas públicas definidas em escala federal ou regional. Na verdade, muitos dos efeitos de políticas públicas na direção do alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável dependem da ação concertada dos diferentes níveis de governo em associação com a sociedade civil. Contudo, em alguns casos a inciativa da ação local pode ser menos autônoma.

Todo gestor público, especialmente o gestor municipal, deve procurar ter em mente os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável

E há ainda objetivos que se referem a um tipo específico de localidade, como o ODS 14 – *Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável* –, que reveste-se de importâncias específicas em função das características do sítio geográfico. Certamente, em Municípios costeiros esse objetivo assume uma importância consideravelmente maior do que nos Municípios não dotados de mar, ou que não mantenham qualquer relação com os recursos marinhos.

Como visto, existem muitas questões a serem exploradas quando se coloca para os gestores municipais a formulação de políticas e a implementação de ações direcionadas a colocar sua localidade nos rumos do desenvolvimento sustentável. Certamente, todo gestor público, especialmente o gestor municipal, deve procurar ter em mente os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável. De alguma maneira em sua realidade encontrará pontos de tangência que dialogam com cada um dos ODS. Contudo, antes de transformar intenções em gestos, deve procurar entender o contexto em que se inscreve sua localidade e como cada um desses ODS se relaciona com essa realidade. De outro lado, os formuladores de políticas nos outros níveis de governo, especialmente no federal, na medida em que os 17 ODS abrangem praticamente o conjunto de obrigações e compromissos de suas esferas de ação, precisam igualmente entender como se estrutura e caracteriza o universo municipal brasileiro e buscar adequar as políticas públicas às distintas realidades desse universo.

O universo de Municípios brasileiros não é homogêneo. Todavia, a simetria no tratamento dos Programas Nacionais de fomento e apoio técnico, bem como os sistemas de contribuição intergovernamental, na maioria dos casos vêm entravando suas implementações e a cooperação propriamente dita por não considerar essa diversidade.

Na medida em que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável constituem um pacto global cuja construção decorreu de muitos outros acordos e compromissos setoriais, e que em nome da sustentabilidade do planeta e da evolução da qualidade de vida das distintas populações e grupos sociais que nele habitam buscamos até aqui situar o percurso dessa evolução e ainda procurar demonstrar em poucos exemplos a diversidade do universo municipal brasileiro em face da consecução dos ODS em cada lugar. E, mais ainda, tendo em vista que a maioria desses objetivos deve se realizar nos Municípios e localidades, advogamos neste artigo a construção de um sistema classificatório do conjunto de nossos Municípios.

Entendemos que apenas com um instrumento desse tipo o governo brasileiro terá condições de monitorar os avanços e de direcionar políticas adequadas às distintas

realidades que constituem esse universo, na direção da desejável conquista dos ODS.

Fundamentos para a Construção de Conjuntos Típicos dos Municípios Brasileiros

Com efeito, apenas a distribuição demográfica, único indicador considerado em algumas políticas públicas e na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, já demonstra a fragilidade desse corte e sua pouca eficácia quando se pensa em formular e implementar políticas públicas universais. De qualquer modo a simples observação dos dados demográficos e de sua distribuição no universo municipal já se faz eloquente para demonstrar sua heterogeneidade.

Tabela 1 – Distribuição Demográfica, por porte de Municípios

Porte Município (PNAS)	Total Municípios	%	Total de Pessoas	%
até 20.000 hab. (Pequeno I)	3.915	70,35	32.683.865	17,14
até 50.000 hab. (Pequeno II)	1.043	18,74	31.379.266	16,45
até 100.000 hab. (Médio)	324	5,82	22.263.598	11,67
até 900.000 hab. (Grande)	266	4,78	62.338.112	32,68
mais de 900.000 hab. (Metrópole)	17	0,31	42.067.853	22,06
Total	**5.565**		**190.732.694**	

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Observe-se que apenas 5%, ou seja, em 278 dos então 5.565 Municípios brasileiros[18], possuíam em 2010 população igual ou superior a 100.000 habitantes. Entretanto, neles residem 55,74% de toda a população do país. Ou seja, nos 5.287 Municípios então restantes estavam distribuídos os demais 44,26% da população brasileira. Agrava-se ainda a diversidade quando se observa que em 3.915 Municípios com menos de 20.000 habitantes, ou seja em 70,35% do total de Municípios, residem apenas 17,14% da população do país.

Tais dados já seriam suficientes para se propor uma distinção entre esses dois ou três grandes conjuntos de Municípios que constituem o universo de Municípios brasileiros.

Entretanto, as distinções não ficam apenas no porte demográfico. A localização geográfica, o tamanho do território, a situação em relação às redes regionais de cidades, as características de seus setores produtivos, a circulação e o escoamento de mercadorias, o emprego, o perfil social e antropológico das respectivas populações, o bioma onde estão localizados são, entre muitas outras variáveis, aspectos ou indicações de diversidade.

O fator, bem como as variáveis que devem constituir o ponto de partida para o estabelecimento de conjuntos de Municípios, será necessariamente a distribuição por porte demográfico e, necessariamente, as características da composição da população, por faixas etárias, gênero, raça/etnias. Ou seja, dados que o IBGE colhe regularmente e que em si representam importante insumo para essa caracterização.

A partir daí poderiam ser identificados conjuntos de indicadores capazes de fornecer outras classificações para os nossos Municípios.

Em princípio se identificam os seguintes grupos de análise e variáveis compatíveis com aspectos da sustentabilidade e

[18] Observe-se que os dados do censo demográfico do IBGE (2010), informam um total de 5.565 Municípios. Hoje, seis anos depois registra-se um número total de 5.572 Municípios. Não foi possível identificar a faixa de população em que esses sete novos Municípios se situam. Certamente encontram-se no primeiro grupo, com população de até 20.000 habitantes. Contudo, entendemos que a localização precisa, praticamente não altera a proporcionalidade comentada no texto. Assim, optamos por manter o dado oficial disponível.

diretamente correlacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável:

- Variáveis institucionais, como: instrumentos de governo – planos de ação; planos diretores de desenvolvimento municipal e urbano etc.; composição das receitas tributárias próprias, níveis de receita transferidas, posição em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal; proporção de pessoal empregado em relação à população total; níveis de arrecadação de ICMS nos respectivos territórios; programação de investimentos; existência e funcionamento de conselhos municipais etc.;
- Variáveis territoriais/ambientais, como: tamanho, localização em relação aos biomas e às regiões geográficas; características do sítio geográfico; posição e papel relativo à rede urbana regional; nível de implementação do cadastro ambiental rural; existência e aplicação de normas de controle da produção e do uso do solo para fins urbanos; códigos ambientais; presença de mananciais no território; pertencimento à bacia hidrográfica; presença e extensão de orla marítima (quando for o caso); oferta e distribuição de água tratada, esgoto sanitário, coleta e destinação de resíduos sólidos; oferta e condições das habitações etc.;
- Variáveis socioeconômicas, como: distribuição da produção econômica por setor produtivo; PIB; PIB per capita; pessoal empregado por setor; níveis salariais e tendências do mercado de trabalho por gênero, escolaridade; óbitos no primeiro ano de vida; mortalidade e morbidade; índices de doenças endêmicas; cobertura vacinal; produção e consumo de energia elétrica; veículos registrados e em circulação; IDHM etc.;

NEGOCIAÇÕES DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-2015

ELEMENTOS ORIENTADORES DA POSIÇÃO BRASILEIRA (p.12)

Para avaliação mais realista do cumprimento de metas e de objetivos, o Brasil reconhece a importância metodológica da produção desagregada de dados. A necessidade de fomentar um desenvolvimento nacional que reduza as disparidades regionais e que valorize a diversidade torna fundamental desagregar dados por região, bem como entre o meio rural e urbano. Desagregar dados por unidade espacial demonstraria a inter-relação entre a melhora em indicadores de redução da pobreza e de sustentabilidade e políticas de gestão territorial, inclusive do meio urbano. Além disso, por motivos históricos, sociais, culturais ou econômicos, grupos vulneráveis a formas variadas de discriminação e intolerância enfrentam posição desvantajosa para a realização de direitos e garantias fundamentais.

Certamente alguns aspectos específicos também deverão ser considerados no sistema classificatório. Referimo-nos, por exemplo, ao fato de a localidade sediar atividade de mineração; ser foco de investimento público ou privado de grande porte, com a previsão de impactos notáveis e mensurados em Estudos de Impacto Ambiental – EIA e Relatórios de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA; pertencer a Regiões Metropolitanas e aglomerados urbanos; situar-se em faixa de fronteira nacional; conter em seu território reservas indígenas ou quilombos; pertencer à lista dos Municípios que não observam os preceitos de conservação de florestas no Bioma Amazônia, entre outras particularidades que os distingam.

Conclusões – Algumas Recomendações aos Gestores Municipais

A identificação das variáveis aqui superficialmente mencionadas deveria ser necessariamente aprofundada e permitir a construção de conjuntos homogêneos de Municípios, agrupados segundo as características observadas. A superposição desses agrupamentos, analisados de forma combinada, poderia permitir a construção de um sistema classificatório por tipologias de Municípios, criando-se, assim, políticas adequadas para cada conjunto, indicadores de monitoramento e avanço igualmente compatíveis com as distintas realidades, sempre tendo em mente a conquista desses objetivos.

Muitas instituições governamentais e não governamentais, vem se debruçando sobre a compreensão e disseminação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Há eventos setoriais, promovidos por instituições nacionais e organismos das Nações Unidas em todo o continente e mundo a fora.

O segmento focalizado nas maiores cidades se mobiliza e cria grupos de trabalho com recomendações específicas associadas aos ODS para as cidades, lócus da maioria da população global, prepara recomendações para a próxima reunião promovida pela ONU, a Habitat III, que deverá se realizar na Cidade de Quito, Equador, no próximo ano.

Em todas essas mobilizações trabalha-se com o consenso de que tais conquistas deverão se dar nas localidades, nos Municípios, e que os gestores municipais, bem como as respectivas populações, devem ser sensibilizados e movidos por esses objetivos. E certamente esse é um consenso importante.

Em recente reunião da Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais – FLACMA, ocorrida em Santo Domingo, República Dominicana, representantes de 20 países do continente cunharam a declaração final com o título: "Unidade na Diversidade: FLACMA e a plataforma do Desenvolvimento Municipal Latino-americano", onde afirmaram: "Confirmamos nossa vontade de transitar por um processo eficiente de convergência do municipalismo latino-americano, respeitando a especificidade na diversidade (...) Temos desafios similares que se expressam através de diversas vozes, distintas ênfases e variados mecanismos; o desafio construir uma agenda desde a perspectiva do local"[19].

Contudo, mesmo que se reconheça em muitas reflexões e documentos oficiais a diversidade das localidades e suas tipologias, a questão do tratamento simétrico do universo de Municípios brasileiros não tem sido objeto de qualquer movimento efetivo. Relegar a segundo plano um esforço desse tipo pode representar a perda de foco na consecução de políticas públicas capazes de permitir ao país e suas distintas localidades resultados efetivos no alcance dos ODS.

Enquanto uma inciativa com essa finalidade não se concretiza, continuamos no país com políticas públicas simétricas e setoriais de relacionamento cooperativo entre os níveis de governo e que terminam por constituir um ônus adicional aos Municípios, sobretudo aqueles menores e menos dotados de recursos financeiros ou institucionais.

Nessa direção procuramos nesse artigo chamar a atenção dos gestores municipais, seja para conhecerem e refletirem sobre os ODS, seja para, ao fazê-lo, terem em mente o papel e a posição em que seu Município se situa nesse universo diverso constituído por nossos Municípios.

Referências Bibliográficas

Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira. http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf.

Declaração de Vancouver sobre os Estabelecimentos Humanos, in relatório da Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. Vancouver, Canadá, 31 de maio a 11 de junho de 1976. The Vancouver Declaration On Human Settlements. habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm - (tradução do autor).

Declaração Mundial Sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança. https://www.mprs.mp.br/infancia/documentos_internacionais/id117.htm.

Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf.

Declaração final da II Conferência Internacional de Direitos Humanos. http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html.

Patriota, Tania - in Apresentação do Relatório da Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento – Plataforma do Cairo, 1994. http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf.

Declaração Final da Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento – Plataforma do Cairo, 1994. http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf.

Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil. IPEA/PNUD, Rio de Janeiro/Brasília, 1998.

Declaração Final da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conferências-de-Cúpula-das-Nações-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html.

Declaração Final IV Conferência sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz. http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pequim95.htm.

Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. IBAM/Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 1997.

OS ODS. http://www.pnud.org.br/odm.aspx.

Sequinel, Maria Carmen Mattana. http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf.

Introduction to the Proposal of The Open Working Group for Sustainable Development Goals. www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-port.pdf.

Federación Dominicana de Municipios – FLACMA acuerda líneas de trabajo que guiaran el movimento municipalista em 2016. http://fedomu.org.do/flacma-acuerda-lineas-de-trabajo-que-guiaran-movimiento-municipalista-latinoamericano-en-2016/

Política Nacional de Resíduos Sólidos: a reprodução da discriminação estrutural na fronteira entre o público e o privado

Andrea de Moraes Barros*
Edinei João Garcia**

Resumo: A PNRS delimitou responsáveis para a gestão de resíduos sólidos no Brasil. O Setor Público e o Setor Privado interagem ensejando uma problemática quanto à delimitação de atribuições nas etapas da operação logística. O presente artigo problematiza estas indefinições que colaboram para a manutenção do trabalho informal e também para a morosidade na estruturação e universalização de canais reversos oferecidos aos cidadãos/consumidores.

Expressões-chave: Resíduos Sólidos, Operação Logística, Discriminação Estrutural.

Introdução

A Lei nº 12.305, promulgada em agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), indicando responsáveis e instrumentos operacionais e contratuais para a gestão de resíduos sólidos no Brasil. Neste cenário, o Setor Público e o Setor Privado interagem de forma ainda indefinida. Isso enseja uma problemática relacionada à delimitação de atribuições nas etapas da operação logística de coleta, transporte, classificação, armazenamento e destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos, seja para disposição final ou inserção na cadeia produtiva como matéria prima secundária.

Este artigo tem como objetivo problematizar esta nova fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas, cujas indefinições (após cinco anos de PNRS) reproduzem elementos da discriminação estrutural e colaboram para a manutenção do trabalho informal que garante operações de coleta, classificação e destinação ambientalmente adequadas dos produtos e embalagens pós-consumo, e também para a morosidade na estruturação e universalização de canais reversos oferecidos aos cidadãos/consumidores.

* *Bacharel em Direito pela Fundação D. André Arcoverde – Valença\RJ. Especialista em Direito de Resíduos Sólidos pela Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) /Alemanha. Doutoranda em Ciências Econômicas e Sociais na Universidade de Osnabrück (UOS) /Alemanha. Associada à organização Circus (Circuito de Interação de Redes Sociais), realiza atividades de coordenação pedagógica no Programa de Formação e Capacitação de Cooperativas de Catadores no âmbito do Programa* Dê a Mão para o Futuro
Endereço eletrônico: andrea@circus.org.br

** *Bacharel em Psicologia pela UNESP de Assis/SP. Associado à organização Circus, realiza atividades de coordenação e pesquisa no Observatório Latino-americano de Logística Reversa*
Endereço eletrônico: edinei@circus.org.br

Nesse sentido pergunta-se: o setor empresarial teria responsabilidades no âmbito do serviço de coleta seletiva? Caso seja positiva a resposta: a partir de qual etapa do serviço (coleta, transporte, classificação, destinação)? Acreditamos que estas questões sejam fundamentais para efetivar os canais reversos dos produtos e embalagens pós-consumo (resíduos sólidos urbanos) conforme previsto na PNRS.

Responsabilidade Compartilhada, Logística Reversa e Acordo Setorial

A PNRS apresenta como maior avanço o conceito da responsabilidade compartilhada sobre o ciclo de vida dos produtos (ARAÚJO, 2011, p. 71), que é definido no artigo 3º, inciso XVII, desta Lei:

> "XVII – Responsabilidade Compartilhada: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos".

Ao ancorar este conceito na PRNS o legislador reitera os deveres dos titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, ao mesmo tempo em que institui a responsabilidade do setor empresarial (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) e delimita as obrigações do cidadão/consumidor. Assim, poder público, iniciativa privada e consumidor compartilhariam de obrigações encadeadas e complementares sobre o ciclo de vida dos produtos.

Para viabilizar a implementação de uma operação que deve ser conduzida pelo setor empresarial na responsabilidade compartilhada a PNRS previu o instrumento de logística reversa, definido no artigo 3º, inciso XII:

> "XII – Logística Reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada".

Com o objetivo de consolidar a logística reversa como uma operação logística sob responsabilidade compartilhada entre setor público e privado, as definições exatas de cada uma das partes estariam descritas em contratos coletivos denominados de acordo setorial. No inciso I, artigo 3º da PNRS o acordo setorial está definido na seguinte redação:

> "I – Acordo Setorial – ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto".

Os acordos setoriais, portanto, devem tratar das obrigações do setor empresarial na responsabilidade compartilhada, a partir da norma geral contida nas regras descritas nos artigos 30 a 36 da Lei nº 12.305/2010, os quais se apresentam como uma tentativa de delimitação de competências entre os Municípios e o setor empresarial.

A divisão de competências no âmbito da responsabilidade compartilhada

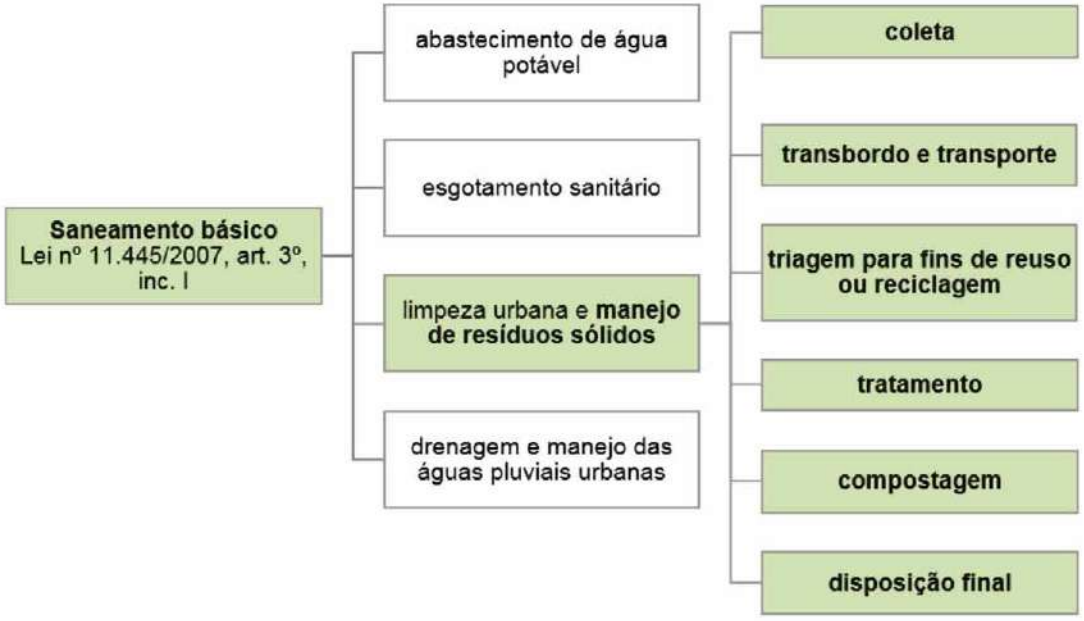
Para lançar luz a essa problemática de divisão de competências, descreveremos abaixo quais são as competências atribuídas ao titular do serviço de limpeza pública. E na sequência retomaremos as descrições das competências que deveriam ser atribuídas ao setor empresarial.

Do ponto de vista da prestação do serviço público de coleta seletiva, há prerrogativa constitucional para delegar aos Municípios a competência de "organizar e prestar, diretamente, ou, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local", conforme se afere do inciso V, do art. 30, da Constituição Federal de 1988. Este é o caso dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos que historicamente têm sido prestados pelos Municípios. Após 19 anos

(Constituição é de 1988), o congresso brasileiro concluiu a legislação para o Saneamento Básico, conforme Lei nº 11.445/2007 que institui a Política Nacional de Saneamento Básico. Nesta lei foram delimitadas as ações/ competências municipais para o saneamento básico, afirmado o caráter público desses serviços e ainda os divide nos seguintes ramos (art. 3º, inc. I): (a) abastecimento de água potável, (b) esgotamento sanitário, (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e (d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A abrangência dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos se encontra definida no art. 7º da Lei nº 11.445/2007 e compreende as seguintes etapas: coleta, transbordo e transporte, a triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos urbanos, e ainda varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana. A figura 1 demonstra graficamente a subdivisão dos serviços relacionados ao manejo de resíduos sólidos urbanos, que nos interessa prioritariamente neste artigo.

Figura 1

Diagrama do Saneamento Básico: destaque para gestão de resíduos



No que se relaciona à responsabilidade do setor empresarial (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) os acordos setoriais e termos de compromisso firmados com o poder público coloca obrigações ao mesmo de estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno de produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

O retorno de produtos e embalagens pós-consumo ao ciclo produtivo se inicia com o recolhimento de embalagens e produtos pós-consumo, seguida da triagem e prensagem destes de acordo com sua classificação. Desta forma, importa aos responsáveis por cada setor produtivo em geral a realização adequada destas etapas, nos quais, no momento histórico atual, se integram os sistemas de logística

reversa. Ademais se incorporam a estes serviços a organização da comercialização, ou seja, os procedimentos administrativos para concretização da comercialização da matéria-prima secundária, atividades que integram os produtos e embalagens pós-consumo a um sistema de circulação e produção de mercadorias – o ciclo produtivo.

Estamos diante do seguinte problema: o setor privado (fabricantes, distribuidores, comerciantes e importadores) compartilha responsabilidades com o Setor Público com a finalidade de oferecer ao consumidor/cidadão canais para o descarte adequado dos produtos e embalagens pós consumo. Ao estabelecer um ou vários sistemas de destinação dos produtos e embalagens pós consumo, isso quer dizer, a partir do momento que um serviço logístico esteja disponível ao cidadão, o mesmo deverá adequar a gestão dos resíduos gerados em seu espaço doméstico (produto ou embalagem pós-consumo) a fim de garantir sua destinação ao canal reverso adequado e disponível.

Figura 2
Diagrama da responsabilidade compartilhada: responsáveis e competências

Cooperativas de catadores: operador logístico ou alvo de assistência?

Os índices brasileiros de recuperação de resíduos sólidos em 2013 apontam para a recuperação de 27% do potencial de resíduos sólidos recicláveis (CEMPRE, 2013). Em termos monetários isso representa uma movimentação financeira de 10 bilhões de reais.

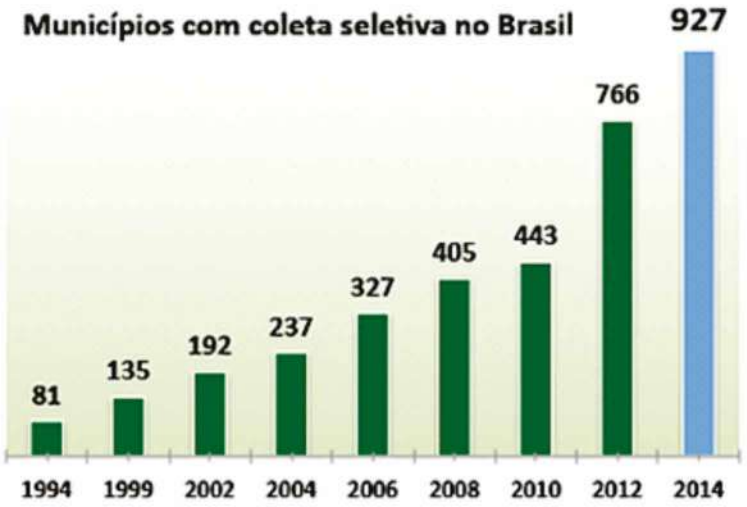
O processo de transformação de resíduos sólidos em mercadorias tem início com o trabalho dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, mesmo porquê neste setor "a participação dos resíduos sólidos recuperados pelos programas de coleta seletiva formais ainda é muito pequena" (BRASIL, 2012).

Estas experiências com programas de coleta seletiva são possíveis em função da operação logística realizada majoritariamente por cooperativas de catadores, seja em regime de contratos por serviços prestados (em sua minoria), convênios ou sem vínculos institucionais com as Prefeituras Municipais.

A pesquisa CicloSoft[1] realizada pelo CEMPRE em 2014 constatou a presença do serviço de coleta seletiva em 927 Municípios brasileiros como podemos observar na figura 3.

[1] Existem três grandes referências que apresentam dados sobre a existência da coleta seletiva em Municípios brasileiros: o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil (ABRELP, 2014), o Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos (IPEA, 2012), e a pesquisa CicloSoft (CEMPRE, 2014). Estas três referências utilizam dados do IBGE, SNIS, DATASUS e bancos próprios. Optamos em apresentar dados da CicloSoft, pois a mesma apresentou informações sobre a presença estrutural das cooperativas de catadores nas operações de coleta seletiva, informação compatível com a nossa análise. No entanto, convém também sinalizar que os dados da CicloSoft contêm fragilidades relacionadas aos dados indicados pelos Municípios.

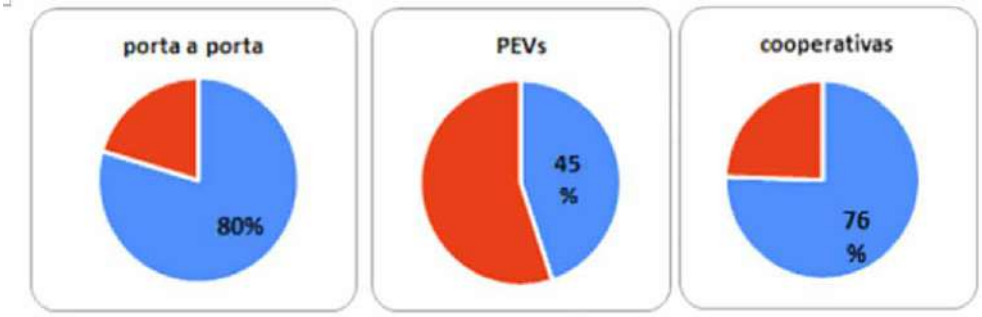
Figura 3
Municípios com coleta seletiva no Brasil



Fonte: Ciclosoft, 2014

Neste universo de 927 Municípios com coleta seletiva foi verificada a presença da operação de cooperativas e catadores em 76% dos Municípios, ou seja, mais de 704 localidades estão operando a coleta seletiva e/ou central de triagem através dos serviços prestados pelas cooperativas de catadores de materiais recicláveis, conforme demonstrado na figura 4.

Figura 4
Modelos de coleta seletiva



Os dados sugerem dúvidas, questionamentos, mas é inevitável constatar a presença sólida das organizações de catadores atuando na operação da coleta da fração seca do RSU. O que revela um operador logístico com recursos humanos, culturais e tecnológicos com condições de assumir boa parte das operações logísticas e em mais de um canal reverso. Contudo, questiona-se: se as cooperativas estão ampliando sua operação e a coleta seletiva também se expande, não deveriam aumentar também os números de contratos entre cooperativas e prefeituras? Ou entre cooperativas e os responsáveis pelos sistemas de logística reversa?

Se por um lado, a participação das organizações de catadores tem sido cada vez mais fiscalizada e de certa forma exigida, uma vez que a PNRS prioriza sua participação

em sistemas de coleta seletiva e logística reversa. Por outro lado, as mesmas continuam sem contrato de prestação de serviços. Uma pesquisa realizada nos 39 Municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) concluiu que "a contratação do serviço das organizações de catadores pelas prefeituras (...) ainda é uma realidade distante" (BESEN et al., 2014, p. 272).

Como dito anteriormente, os acordos setoriais visam à implementação da responsabilidade compartilhada e foram adotados pelo Governo Federal brasileiro e pelo setor empresarial para tentar estruturar os sistemas de logística reversa por meio do fomento de organizações de catadores de materiais recicláveis. Para tanto, dentre outras medidas, poderá (a) implantar procedimentos de compra de embalagens ou produtos usados; (b) disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; (c) atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Assim se apreende da leitura do *caput* do artigo 33, combinado com seus §§ 1º e 3º da Lei 12.305/2010.

Os acordos setoriais foram adotados pelo Governo Federal brasileiro e pelo setor empresarial para tentar estruturar os sistemas de logística reversa por meio do fomento de organizações de catadores de materiais recicláveis

No cumprimento da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos os titulares dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos devem priorizar a organização, o funcionamento, bem como a contratação de cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no que tange às seguintes atividades: (a) adoção de procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; (b) estabelecimento de sistema de coleta seletiva; (c) articulação com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; (d) realização de atividades definidas em acordo setorial ou termo de compromisso. Isso decorre do artigo 36, inc. de I a IV combinado com § 1º deste mesmo artigo da Lei 12.305/2010.

Em termos legais, a relevância das organizações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis é reconhecida na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Porém, ao mesmo tempo em que se reconhece seu aspecto funcional para a "minimização do volume de resíduos sólidos gerados e a redução dos impactos ambientais a eles associados", como aponta Araújo (2011, p.72), esta lei se apresenta como uma normativa que se implementa através da reprodução de elementos da *discriminação estrutural*, ao contrário do que deveria ser o papel do Estado, segundo Oliveira (2011, p. 2). A *discriminação estrutural* é conceituada aqui como "aquela que existe de forma sistemática e decorre das relações de poder e que se enreda no seio da sociedade, confundindo-se com os valores culturais e sociais" (OLIVEIRA, 2011, p. 4). Segundo esta autora, é dever do Estado a intervenção mediante "medidas especiais e ações afirmativas" junto a grupos atingidos pela discriminação estrutural, os quais estão sujeitos a situações prolongadas de "marginalização histórica" (OLIVEIRA, 2011, p. 4). Contudo, não está explícito na PNRS a definição de que as cooperativas de catadores são operadores logísticos. Estas são apresentadas como entidades ou grupos sociais (como um *parceiro*), que ao serem assistidos, podem contribuir ao mesmo tempo para aumento dos índices de reciclagem. Assim, a PNRS revela para os responsáveis da *logística reversa*, não um operador logístico para seu Sistema de Logística Reversa, e sim, um sujeito coletivo demandante de proteção e assistência social.

Conclui-se, portanto, que apesar de crescer a cada ano o número de Municípios com programas de coleta seletiva, o universo de Municípios ainda é reduzido e a abrangência dos serviços de coleta seletiva restrita. E as poucas operações de coleta, classificação e destinação que são realizadas por cooperativas de catadores continuam sendo realizadas de forma precária devido a *discriminação estrutural* reproduzida pelos responsáveis pelo manejo dos resíduos sólidos (poder público) e pela logística reversa (fabricante, distribuidor, importador). Portanto, tudo indica que o esperado efeito sinérgico da responsabilidade compartilhada pode se diluir na indefinição de competências entre os setores público e privado, em combinação com a *discriminação estrutural*, que atinge as cooperativas de catadores, impedindo sua estruturação como operadores logísticos. Diante deste contexto, prorroga-se o alcance da universalidade e regularidade dos serviços de coleta seletiva no âmbito do manejo de resíduos sólidos e dos sistemas de logística reversa.

Após cinco anos de promulgação da PNRS, o cidadão/consumidor não tem acesso a canais reversos para as embalagens e produtos pós-consumo e as cooperativas de catadores continuam operando de forma desumana.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. JURAS, Ilidia da Ascenção Garrido Martins. *Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos*: Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento). São Paulo: Editora Pilares, 2011.

BESEN, Gina Rizpah et al . Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ambient. soc., São Paulo, v. 17, n. 3, p. 259-278, Sept. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 jul. 2016, 12:59:00.

BRASIL. Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm >. Acesso em 30 jul. 2014, 12: 59:00.

_____. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei nº 12.305 de 3 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em 30 jul. 2014, 12: 58:00.

_____. Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Governo Federal, Ministério do Meio Ambiente. Brasília, agosto de 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18253>. Acesso em: 30 jul. 2014, 12:52:00.

CEMPRE. Compromisso Empresarial para a Reciclagem. *Review* 2013. Disponível em:<http://www.cempre.org.br/download/CEMPRE_review_2013.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2014, 12:49:00.

CEMPRE. Compromisso Empresarial para a Reciclagem. Pesquisa Ciclosoft 2014: Radiografando a Coleta Seletiva. 2014.

OLIVEIRA, Patricia Fonseca Carlos Magno de. *Erradicação da pobreza na atuação da defensoria pública*: as várias dimensões do acesso à Justiça na defesa dos direitos humanos dos catadores de materiais recicláveis, à luz da Lei 12.305/10. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia_F._Carlos_Magno_de_Oliveira.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2014, 12:48:00.

SEVERI, F.C. Os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, vol. 5, nº 8, 2014, p. 152-171. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/9437/9249>. Acessado em 4 ago. 2014, 14:40:00

A Regulação dos Aterros Sanitários a Partir da Avaliação de Indicadores de Desempenho

Pedro Alexandre Moitrel Pequeno*

Resumo: A disposição final dos resíduos sólidos em aterros sanitários deve observar aspectos técnicos, operacionais e também os relativos às questões jurídicas e administrativas, tanto do operador, normalmente privado, como do órgão público contratante. Visando o equilíbrio dos interesses, mas também por força da legislação brasileira, surge a regulação como mecanismo institucional para garantir a qualidade dos serviços, a partir de indicadores cujas metodologias para seu desempenho devem constar de um Plano de Operação, a ser elaborado pelo operador e aceito consensualmente pelo poder concedente e pelo regulador. Desta forma, o Estado do Rio de Janeiro, no âmbito da Política Estadual de Resíduos Sólidos, vem desenvolvendo, através da entidade reguladora estadual, instrumentos normativos que possam garantir a universalização e sustentabilidade desses serviços considerados essenciais.

Expressões-chave: Saneamento Básico; Gestão e Manejo dos Resíduos Sólidos; Regulação dos Aterros Sanitários.

Introdução

A população brasileira, com aproximadamente 200 milhões de habitantes e distribuída por quase seis mil municípios (IBGE, 2015), gera diariamente em torno de 180 mil toneladas de resíduos sólidos considerados domiciliares. Apenas metade desse total é destinada a aterros sanitários, recebendo tratamento adequado. A parcela restante ainda é disposta nos chamados lixões (ABRELPE, 2014).

Discute-se muito se enterrar resíduos sólidos em aterros sanitários já não seria um procedimento ultrapassado, devendo-se então partir para soluções mais avançadas tecnologicamente, com recuperação energética e econômica.

Entretanto, é praticamente consenso entre os especialistas que por mais eficientes que sejam os processos de tratamento, sempre haverá alguma parcela sem possibilidade de reaproveitamento, considerada como rejeito, que deverá ser enterrada.

No Estado do Rio de Janeiro, o maior aterro sanitário localiza-se no Município de Seropédica, recebendo em torno de 10.000 toneladas diariamente, provenientes do próprio município de Seropédica, do município do Rio de Janeiro e de outros municípios vizinhos.

* *Engenheiro Civil Sanitarista; Mestre em Saneamento e Saúde Ambiental, pela Fiocruz; Doutorando em Engenharia Ambiental, pela UERJ; Engenheiro Regulador, Gerente da Câmara de Resíduos Sólidos da AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro e professor e consultor em saneamento ambiental.*

Figura 1
Vista do Aterro Sanitário de Seropédica/RJ

Fonte: www.ciclusambiental.com.br

Nos Estados Unidos e em diversos países da Europa, mesmo com a adoção de tecnologias mais avançadas para tratamento dos resíduos, a escassez de áreas adequadas para implantação de novos aterros sanitários, junto a exigências ambientais cada vez mais restritivas, resultaram na diminuição da quantidade desses aterros e o prolongamento da vida útil dos já existentes (ISWA, 2014).

Isso tem sido possível através de incentivos à reciclagem e a outros processos de recuperação econômica dos resíduos sólidos, mas também com base em arranjos institucionais sustentáveis, com controle e regulação da prestação dos serviços.

No Brasil, o cenário desconfortante é agravado pela insuficiente capacidade orçamentária dos municípios que, por questões políticas, evitam cobrar dos usuários encargos proporcionais aos custos demandados. Em relação às despesas, observa-se que raramente os municípios têm consignadas corretamente essas obrigações nos planos plurianuais, nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais.

Com a aplicação da Lei 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos, os municípios começam a se organizar para a gestão regionalizada dos resíduos sólidos, como opção aparentemente mais vantajosa, podendo propiciar redução dos custos e criar escalas de operação mais adequadas para os aterros sanitários (BRASIL, 2007).

Este artigo apresenta um breve relato de como o Estado do Rio de Janeiro vem se estruturando para a adoção de um modelo de gestão de resíduos sólidos baseado tanto no apoio individual aos municípios, mas também, e principalmente, através da gestão associada e formação de consórcios intermunicipais, incluindo a inserção da regulação para o controle da prestação dos serviços.

O processo no Estado do Rio de Janeiro

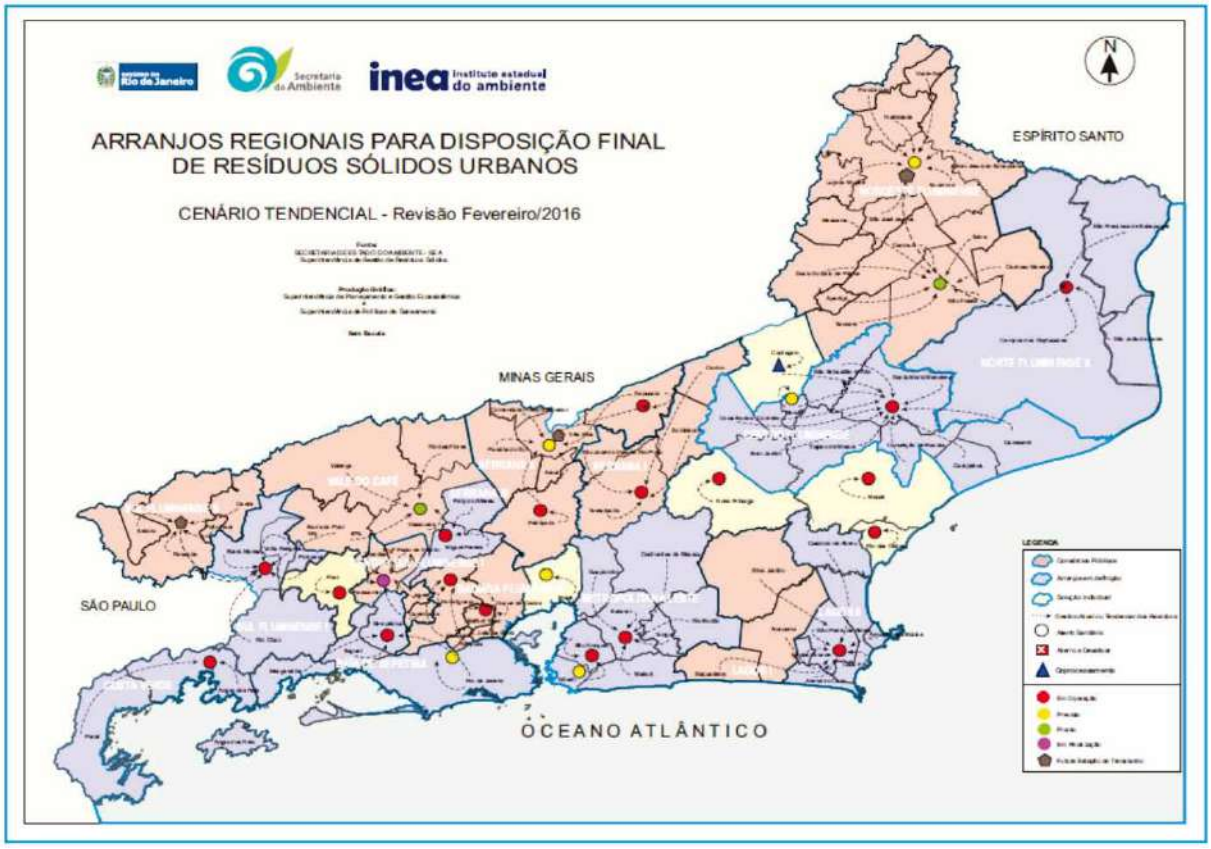
O Estado do Rio de Janeiro, ao desenvolver a Política Estadual de Resíduos Sólidos, realizou estudos de regionalização e criação de consórcios públicos intermunicipais para

gestão associada dos resíduos sólidos. O objetivo é garantir a disposição adequada de aproximadamente 15 mil toneladas de resíduos sólidos domiciliares, gerados diariamente nos 92 Municípios fluminenses.

Estima-se que atualmente mais de 90% dos resíduos sólidos domiciliares coletados já estejam sendo dispostos em aterros sanitários licenciados. Menos de 10% desses resíduos ainda são lançados em lixões, correspondendo a aproximadamente 20 Municípios de pequeno porte, sem lançamento adequado e contrariando a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (SEA/SGRS, 2016).

A Figura 2 apresenta o cenário tendencial, com os consórcios já existentes, outros em formação e alguns municípios que optaram por não se associarem.

Figura 2
Regionalização dos Resíduos Sólidos no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: SEA/RJ/Superintendência de Gestão de Resíduos Sólidos, 2016.

A Política Nacional de Saneamento Básico, estabelecida pela Lei nº 11.445/2007, estabelece ser obrigatório o controle da prestação dos serviços através da adoção de mecanismos de regulação, com designação da entidade reguladora pelo titular dos serviços.

Desta forma, a AGENERSA û Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro, como entidade reguladora estadual, a partir de trabalho desenvolvido em Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Estado do Ambiente durante a elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos, foi designada para atuar no controle da prestação dos serviços de resíduos sólidos, tanto em relação aos consórcios públicos, como também, dependendo do caso, para os aterros municipais e privados.

Os aterros sanitários atuais sob o ponto de vista institucional

Em função de lacunas observadas na legislação, que poderiam gerar graves riscos ambientais e de saúde pública pela inadequada disposição final dos resíduos sólidos coletados pelas prefeituras municipais, o Estado do Rio de Janeiro, quando da elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos, aprovou a Lei no.6362, de dezembro de 2012, que estabelece critérios para a não interrupção desses serviços e classifica os aterros sanitários em quatro modalidades institucionais.

Aterro sanitário municipal – aquele com licença ambiental emitida em nome do Município, ou de ente integrante de sua administração indireta, e que seja operado pelo próprio Município ou por ente integrante de sua administração indireta.

Aterro sanitário municipal concedido –aquele cuja operação tenha sido outorgada, em regime de concessão ou permissão, à empresa privada, pelo Poder Público.

Aterro sanitário regional – aquele constituído no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, ou em regime de gestão associada, notadamente mediante consórcio público que o Estado integre.

Aterro sanitário privado ou autorizado – aquele empreendimento privado que, possuindo licenciamento ambiental e alvará de funcionamento para disposição final de resíduos sólidos, não possua outorga, em regime de concessão ou permissão, do Poder Público local, dos conselhos deliberativos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, ou das assembléias gerais dos consórcios públicos.

Entre os aterros sanitários existentes, constata-se que em sua maioria são aterros implementados pela iniciativa privada, definidos pela lei estadual como aterros sanitários autorizados, normalmente contratados pelas municipalidades em contratos de curto prazo.

Outro modelo institucional gradativamente adotado é o da concessão municipal para operação, em alguns casos também incluindo o fornecimento da área e as obras de implantação. O aterro sanitário de Seropédica, cuja imagem aérea pode ser visualizada na Figura 1, se enquadra nesta modalidade institucional, tendo como contratante o município do Rio de Janeiro.

A partir dos consórcios intermunicipais, implementados com o auxílio do Governo Estadual, há expectativas de que os aterros regionais consorciados comecem a ser operados, podendo permitir o encerramento de alguns lixões ainda existentes. Entre esses casos destacam-se os aterros dos Municípios de Vassouras, de Paracambi e de São Fidélis, a atender, respectivamente, os consórcios do Vale do Café, Sul Fluminense e Noroeste (PERS, 2013).

Os principais marcos regulatórios e o papel da regulação do saneamento básico

Foram necessários muitos anos de poucos avanços e intensos debates para que o setor do saneamento pudesse estabelecer novos marcos regulatórios consistentes e atualizados.

Em consonância com a Constituição Federal, no artigo 23, que estabelece ser competências da União, dos Estados e dos Municípios promover a melhoria do Saneamento Básico, e no artigo 30, que estabelece como atribuição dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, como é o caso da limpeza urbana, foram promulgadas as Leis Federais nº 11.107/2005, que versa sobre Constituição de Consórcios Públicos; a Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico; e a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Lei Federal de Saneamento, nº 11.445/2007, define em seu art. 3º que entre os serviços considerados de saneamento básico, figuram os relativos aos resíduos sólidos, incluindo a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, compostos pelo conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas (BRASIL, 2007).

O art. 11. estabelece que entre as condições de validade dos contratos está a existência de

normas de regulação, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização.

O art. 12. estabelece que a entidade de regulação definirá as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços; as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos; a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços; os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso.

No Capítulo V da mesma lei federal, que trata especificamente da Regulação, o art. 21 estabelece que o exercício da função de regulação atenderá aos princípios de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora.

Cabe observar que, ao se analisar o art. 21 citado, constata-se que as entidades reguladoras devem ter características que fazem delas instituições independentes. No entanto, percebe-se que muitas entidades reguladoras no Brasil não vêm atendendo a esse princípio, podendo resultar em fragilidades no controle dos serviços.

No âmbito estadual é importante se destacar o Decreto Estadual nº 43.153/2011, que dispõe sobre a participação do Estado do Rio de Janeiro nos consórcios públicos, estabelecendo diversas condições, entre elas a participação da AGENERSA, como entidade reguladora.

Destaca-se também a Lei Estadual nº 6.362, de dezembro de 2012, que classifica os aterros sanitários sob o ponto de vista institucional, cujas modalidades já foram descritas anteriormente, mas também estabelece condições para que o Estado do Rio de Janeiro intervenha na operação dos aterros, se assim a gravidade de determinadas situações ensejarem.

O art. 3º dessa lei estadual estabelece que, em caso de perigo ou risco iminente ao meio ambiente ou à saúde pública, o Estado do Rio de Janeiro poderá, motivadamente, adotar providências relacionadas ao funcionamento de aterros. E quando medidas acauteladoras não forem suficientes ao resguardo do interesse público, poderá intervir no aterro, com a assunção da sua operação, no estado em que se encontrar, entre outras determinações.

Já o art. 6º estabelece que a regulação dos aterros sanitários regionais e autorizados será feita pela AGENERSA, a partir de data fixada pelo Chefe do Poder Executivo, e que a regulação dependerá de autorização pelo Município, nos casos dos aterros sanitários públicos municipais e concedidos.

Há não mais de vinte anos as ações de regulação desempenhadas por agências reguladoras em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, já apresentam um histórico de realizações. Entretanto, em relação aos resíduos sólidos a regulação apenas se inicia

Foram ainda aprovadas as Leis nº 6.333/2012 e 6.334/2012, que, respectivamente, autorizam o Estado do Rio de Janeiro a participar do Consórcio de Resíduos Sólidos na Baixada Fluminense e de diversos outros Consórcios para Resíduos Sólidos.

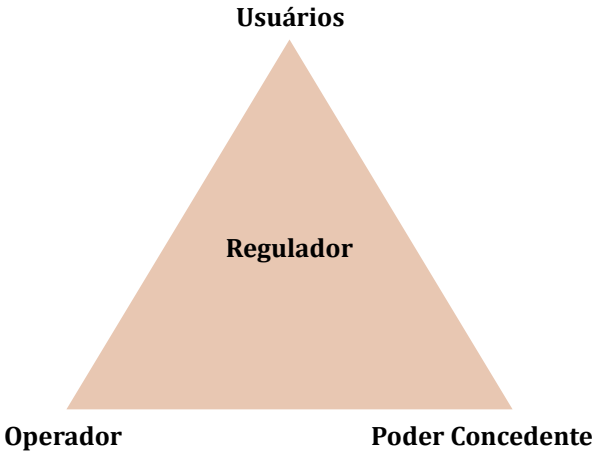
Em todos esses instrumentos estaduais, a Agenersa figura como o ente regulador designado para o controle da prestação dos serviços de resíduos sólidos, conforme condições preestabelecidas.

Mesmo que de forma ainda bastante incipiente, há não mais de vinte anos as ações de regulação desempenhadas por agências reguladoras, em sua maioria autarquias estaduais, em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, já apresentam um histórico de realizações. Entretanto, em relação aos resíduos sólidos a regulação apenas se inicia.

Apesar do controle pela prestação dos serviços de saneamento ser uma necessidade percebida pela sociedade, os conceitos sobre regulação são ainda pouco conhecidos, não apenas pelos poderes concedentes, mas também pelos próprios operadores.

A Figura 3 apresenta o triângulo equilátero da regulação que, apesar de já ser muito explorado, é ainda pouco conhecido pelos outros setores da sociedade.

Figura 3
Triângulo equilátero da Regulação



O regulador, tendo a atribuição de manter o equilíbrio dos interesses dos três vértices, nem sempre coincidentes, estaria no centro do triângulo, em cujos vértices estariam o poder concedente, os usuários e o operador.

Nos casos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o poder concedente, como titular dos serviços, é o município. Uma ressalva deve ser feita em relação às regiões metropolitanas, onde, a partir de decisão recente do Superior Tribunal Federal (STF), a partir do julgamento da Ação de Inconstitucionalidade – ADIN 1852, a titularidade desses serviços deve ser compartilhada entre os municípios integrantes a essa região e o Estado em que estão inseridos (STF, 2013).

Os usuários que consomem água a partir de ligação às redes públicas, pagam as tarifas correspondentes ao próprio consumo, podendo o operador ser uma empresa estatal estadual, como no Estado do Rio de Janeiro a CEDAE, ou uma empresa privada contratada pelo titular, normalmente em regime de concessão. O operador pode também ser o município diretamente, ou indiretamente, a partir de uma autarquia ou uma empresa municipal. Nesses casos, o serviço poderia ser interrompido pela falta de pagamento pelo cidadão usuário.

No caso dos aterros sanitários, os usuários normalmente não são os cidadãos diretamente, mas sim a própria prefeitura municipal, que desempenhará tanto o papel de poder concedente, como de usuário daquele aterro. A interrupção dos serviços, considerados essenciais, pelo não pagamento pelo cliente órgão público, dificilmente poderá ocorrer, o que faz da regulação um novo desafio a ser enfrentado.

A entidade reguladora, observado o disposto nos documentos licitatórios e no Plano de Operação, deve regular os serviços efetuando toda e qualquer mediação administrativa entre o poder concedente e/ou o operador, a fim de assegurar a prestação adequada dos serviços.

Como tarefa básica, a entidade reguladora deverá determinar os reajustes das tarifas, conforme critério definido contratualmente, revisando ordinariamente a cada período previsto contratualmente, sendo mais comum a cada cinco anos a contar da assinatura dos contratos, e extraordinariamente, em virtude de eventos específicos, com vistas a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro.

A entidade reguladora deverá ainda avaliar e aprovar a execução de novos serviços acessórios decorrentes do avanço tecnológico na exploração do potencial econômico da massa de resíduos sólidos, possibilitando que o operador possa obter receitas acessórias aos contratos.

Deverá também aplicar penalidades cabíveis por não cumprimento contratual, ou em relação a normas regulamentares e legais incidentes, sendo assegurado ao operador o contraditório e a ampla defesa, que decorrem do princípio do devido processo legal.

Entre suas rotinas, a entidade reguladora deverá examinar a qualidade dos serviços, visando ao cumprimento dos indicadores de desempenho elencados, bem como as normas técnicas e padrões necessários à prestação dos serviços. Especial atenção deverá ser dada à regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade

tecnológica, exercendo o controle sobre os bens reversíveis, mantendo arquivadas informações, dados e documentos disponíveis de qualquer natureza relacionados aos serviços regulados.

Os indicadores de qualidade e desempenho

Em conformidade com suas atribuições legais e regimentais, a entidade reguladora estadual criou setor técnico específico para regulação dos resíduos sólidos e nomeou grupo de trabalho para desenvolver instrumentos normativos que tratem de indicadores de qualidade e desempenho. Esses indicadores devem ser observados pelos operadores dos aterros sanitários regulados, a partir de um Plano de Operação pactuado entre as partes.

Muito se discute no ambiente da regulação, principalmente no âmbito da ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação, sobre os indicadores de qualidade e desempenho a serem aplicados na avaliação dos serviços (Galvão et all, 2007)

Os indicadores qualitativos, que não podem ser mensurados, mas apenas estimados, como por exemplo, "Atende", "Não atende", "Bom", Regular", podem ser subjetivos e não permitirem avaliações mais concretas. Por esta razão, os indicadores quantitativos são mais apropriados.

Por estarem na composição dos custos e nas tarifas cobradas, todos os aspectos necessários à operação dos aterros sanitários, especialmente em contratos de concessão, devem ser observados e permanentemente controlados. Em função disso, foram elencados diversos indicadores de desempenho, que praticamente são itens operacionais a serem observados pelo operador, não apenas técnicos e operacionais, mas também jurídicos e administrativos.

1 - Indicadores Institucionais, Econômico-Financeiros e Jurídico-Legais

1.1 - Institucionais

- Participação e Controle Social;
- Comunicação Social e Comunicação Visual;
- Atendimento a Usuários e Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC);
- Registro e procedimentos quanto aos Índices de Reclamações e ocorrências na Ouvidoria.

1.2 - Econômico-Financeiros

- Regularidade econômica (Demonstração dos Custo dos Serviços; Sistemática Tarifária; Subsídios; Subsídios Cruzados; CAPEX; OPEX; Taxa Interna de Retorno; Receitas Ordinárias; Receitas Acessórias);
- Contabilidade Regulatória e Plano de Contas;
- Regularidade societária e fiscal (Federal, Estadual e Municipal);
- Geração de receitas acessórias (influenciada pelo estabelecimento de outros fluxos internos como triagem para reciclagem, compostagem, utilização de biogás, MDL etc.);
- Contabilização e aplicação das receitas acessórias.

1.3 - Jurídico-Legais

- Regularidade trabalhista;
- Regularidade quanto ao atendimento às condicionantes das Licenças Ambientais.

2 - Condições Técnico-Operacionais

2.1 - Gerenciamento dos Serviços

- Elaboração e atendimento ao Plano de Operação;
- Rotinas administrativas e Operacionais (Organogramas; Fluxogramas; Rotinas das equipes de gerenciamento, incluindo vigilância; Rotinas das equipes operacionais).

2.2 - Ampliação, adequação, manutenção e operação da estrutura física

- Manutenção das instalações previstas no projeto licenciado;
- Manutenção das áreas de influência externas (delimitação, isolamento visual e ambiental da vizinhança, sinalização de identificação e de acesso; manutenção dos acessos etc.) e das vias internas;
- Manutenção e Operação das Estações de Transbordo (se houver);
- Manutenção da estrutura administrativa (recepção/guarita; escritórios; almoxarifado; oficina; vestiários; banheiros etc.);
- Manutenção e Operação do Sistema de Monitoramento Remoto (se houver);
- Manutenção do sistema de pesagem de veículos (balança rodoviária), incluindo a

regularidade quanto às normas de aferição;

- Implementação e manutenção do sistema de impermeabilização da base do aterro;
- Implementação e manutenção do sistema de drenagem de águas pluviais (provisória e definitiva);
- Implementação, manutenção e operação do sistema de drenagem e de tratamento de efluentes líquidos (chorume);
- Implantação e operação do sistema de monitoramento das águas subterrâneas.
- Disponibilidade de material para recobrimento; Qualidade do material para recobrimento;
- Controle da ocorrência de focos de queima espontânea;
- Recobrimento dos resíduos e manejo das células, com Controle da Capacidade de Encaixe do Aterro (operação de aterramento dos resíduos e manejo das células visando garantir a vida útil projetada para o aterro, ou sua otimização);
- Implantação, manutenção e operação do sistema de drenagem, de queima e/ou aproveitamento e de emissão de gases;
- Manejo adequado de resíduos sólidos de serviços de saúde (lixo hospitalar);
- Manejo adequado dos resíduos da construção civil;
- Redução das quantidades de resíduos a serem aterrados (triagem para reciclagem, compostagem etc.);
- Redução da geração de biogás (relacionado com a triagem e processamento da parcela compostável);
- Operação e Manutenção de equipamentos (tratores de esteira, pás carregadeiras, caminhões basculantes, retroescavadeiras etc.);
- Controle da presença de vetores de pequeno porte (moscas ou outros) e de aves vetores (urubus, garças ou outras);
- Controle da presença de animais (cachorros, porcos, bois ou outros);
- Controle da presença de catadores;
- Disposição final e/ou Tratamento dos Resíduos Sólidos
- Estrutura e ações para emergências e contingências

O Plano de Operação

Como característica de contratos de longo prazo, em que a tecnologia disponível e os métodos operacionais podem se alterar ao longo do tempo, as questões administrativas, legais e fiscais também podem sofrer alterações, exigindo flexibilidade no controle dos serviços.

O Plano de Operação, pactuado entre o poder concedente, o regulador e o operador, é um instrumento utilizado para permitir que a forma de prestação dos serviços seja permanentemente atualizada, em função de novas demandas, de novas exigências legais, dos recursos disponíveis, e dos indicadores de desempenho e qualidade desejados.

O operador, ao elaborar o Plano de Operação, deverá observar os indicadores elencados e demonstrar detalhadamente a metodologia para sua consecução, bem como propor a forma de mensurá-los. Em casos de não conformidades detectadas em função do estabelecido no Plano de Operação, o operador poderá estar sujeito a sanções ou penalidades.

Essas sanções, que poderão ser de advertência, ou até mesmo penalidades pecuniárias, também deverão ser definidas em comum acordo entre o poder concedente, o operador e o regulador, quando da apreciação e aprovação do Plano de Operação.

A elaboração do Plano de Operação deverá demandar prazo, normalmente proposto para 180 dias, também pactuado entre as partes, durante o qual a entidade reguladora aplicará apenas sanções de advertência pelas não conformidades, não devendo aplicar sanções de multas, salvo aquelas estabelecidas em contrato, estando o operador sujeito a notificações para estabelecimento de prazos para o enquadramento nas respectivas conformidades.

Considerações finais

A ineficiência na gestão municipal dos resíduos sólidos pode ser explicada pela inadequação dos arranjos institucionais, por problemas orçamentários e pela deficiência ou ausência de fiscalização e regulação da prestação dos serviços.

Para superação desses problemas, os municípios vão depender da participação intensa e efetiva da esfera estadual, principalmente no fomento e aporte financeiro, mas também na capacitação técnica. É fundamental o engajamento dos prefeitos e das câmaras municipais no entendimento da importância do ordenamento institucional e orçamentário, capazes de superar os problemas de receitas e despesas, muito característicos dos serviços de resíduos sólidos. Em função das características de cada região e da necessidade de economia de escala, há também a necessidade de se entender o potencial da gestão associada, incluindo o conceito de consórcio criado pela lei.

A elaboração de uma série de decretos e de leis estaduais visando ao ordenamento do setor no Estado do Rio de Janeiro, com destaque para a inserção da regulação através da Agenersa, como ente regulador estadual, poderá permitir aos municípios, como titulares dos serviços, e também ao setor privado, como operador, maior segurança quanto às inerentes incertezas na prestação de serviços púbicos, o que certamente resultará em indicadores de qualidade mais satisfatórios.

Face aos avanços nas ações de planejamento, principalmente pela elaboração do Plano Estadual, na formação dos consórcios e no estabelecimento da regulação, espera-se que, em médio prazo, possam surgir avanços na qualidade dos serviços relativos à disposição final dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro.

Referências Bibliográficas

ABRELPE. *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil*. São Paulo, 2014.

BRASIL. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília - DF, 1988.

_____ Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Brasília - DF, 2010.

_____ Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Brasília - DF, 2007.

_____ Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Brasília, 1995.

_____Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____Lei Federal nº 11.107, de 2005.

_____Lei Federal nº 12.305, de 2010.

GALVÃO et al. REGULAÇÃO. *Indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza, 2006.

IBAM. *Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos*. Rio de Janeiro, 2001.

ISWA. *CONGRESS ANNALS ISWA* 2014 September 08th - 11th São Paulo, Brasil, 2014.

RIO DE JANEIRO(Estado). Secretaria de Estado do Ambiente. *Plano Estadual de Resíduos Sólidos*, 2013.

_____Lei Estadual nº 6362, de 19 de dezembro de 2012. Rio de Janeiro, 2012.

_____Decreto Estadual nº 43.153, de 25 de agosto de 2011. Rio de Janeiro, 2014.

_____Lei Estadual nº 4191, de 30 de setembro de 2003, Rio de Janeiro, 2003.

_____Lei Estadual nº 6333, de 15 de outubro de 2012, Rio de Janeiro, 2012.

_____Lei Estadual nº 6334, de 15 de outubro de 2012, Rio de Janeiro, 2012.

SNIS. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - 2013*. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília. 2013.

Páginas Eletrônicas

http://www.ciclusambiental.com.br/ciclus_ctr.php

http://www.ersar.pt/website_en/

http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773393/acao-direta-de inconstitucionalidade-adi-1852-df

As Organizações Policiais e a Gestão Pública

Cesar José de Campos*

Resumo: Este trabalho busca trazer reflexões sobre a importância das instituições policiais serem compreendidas como organizações públicas prestadoras de serviços de segurança, com os mesmos dilemas e desafios dos sistemas organizacionais em geral, porém com a especificidade e complexidade características da atividade policial. Suas exigências e dilemas são semelhantes aos demais sistemas organizacionais, mudando apenas em sua característica, mas não na sua essência.
Alerta para a importância das atividades de segurança pública como fator indispensável ao desenvolvimento econômico e social em qualquer sociedade. Chama a atenção para a complexidade das questões relacionadas à segurança pública e propõe a participação de equipes multidisciplinares como um dos caminhos para a melhoria da qualidade dos serviços de segurança pública prestados à sociedade.
Apresenta o Programa Delegacia Legal, implantado no Estado do Rio de Janeiro, desde 1999, ao longo de seis governos, como uma experiência bem-sucedida de mudança organizacional em uma organização policial – a PCERJ – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, obtendo, inclusive, o reconhecimento internacional da Organização das Nações Unidas – ONU, com o "Best Practices Certificate" do Dubai International Award e UN-Habitat.

Expressões-chave: Gestão pública, segurança pública, delegacia legal.

Apresentação

Este artigo é o relato da experiência de implantação do Programa Delegacia Legal para a modernização e informatização da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ, que modificou o trabalho das delegacias policiais em todo o Estado. A intenção é divulgar uma experiência efetiva de modernização em uma organização policial, e abrir possibilidades de estudos, análises e intervenções em outras organizações policiais, diante do grande desafio que a segurança pública tem apresentado em todas as instâncias de governo. As questões de segurança pública entraram, inclusive, no rol de prioridades dos Municípios e tem aumentado a participação das administrações municipais na busca de soluções para tais problemas, pois envolvem a segurança dos cidadãos, o desenvolvimento econômico e a paz social nas suas regiões. E por outro lado, no sentido inverso, têm sido crescentes os insucessos e as limitações dos Governos Estaduais em relação ao tema.

A singularidade desta experiência relatada decorre de não ter sido identificada, em 1999, nenhuma outra experiência no Brasil que tivesse realizado uma mudança organizacional tão radical em uma organização policial, que criou um novo patamar operacional nas atividades de investigação e de polícia judiciária. Com uma visão sistêmica da instituição policial, viu-se com clareza que tratava-se de uma organização pública prestadora de serviços de segurança

* *Administrador (UFRJ), Msc Engenharia de Produção (Coppe/UFRJ), MBA em Gestão do Conhecimento (Coppe/UFRJ). Coordenador Geral do Programa Delegacia Legal, Governo do Estado do Rio de Janeiro.*
Endereço eletrônico: camposcj2@gmail.com

à população, com desafios nas questões de natureza administrativa, gerencial, estratégica e operacional.

O Programa Delegacia Legal envolveu o redesenho de processos, a redefinição de funções, o intenso uso de tecnologia existente na época, o amplo treinamento, os novos padrões de operação logística e novos ambientes de trabalho. Foi adotada a técnica da reengenharia, por ser a mais avançada abordagem na época (1999) para projetos desta natureza e por se caracterizar pelo repensar fundamental e pela reestruturação radical das atividades de uma organização. Foi um redesenho do "por quê e do como fazemos", no âmbito da segurança pública em que todas as atividades realizadas pela Polícia Civil foram analisadas, redefinidas, redistribuídas e informatizadas.

O Programa Delegacia Legal, em 2006, foi reconhecido pela ONU – Organização das Nações Unidas com o Prêmio Dubai, coordenado pelo Un-Habitat, como um projeto merecedor do "Best Practices Certificate" (CAMPOS, 2015).

Assim, este artigo não é um estudo teórico-crítico, mas um relato de uma experiência de modernização baseada nas melhores técnicas e ferramentas gerenciais disponíveis na época, que gerou resultados na prestação de serviços à população e gerou impactos no sistema de segurança estadual.

Atualmente, todas as 163 delegacias policiais do Estado do Rio de Janeiro, localizadas na capital e nos diversos Municípios do interior e da região metropolitana (VELOSO, FERREIRA, 2008) seguem o modelo Delegacia Legal. Todas são informatizadas e integradas em rede, com a linguagem e os procedimentos unificados, com relatórios gerenciais para todas as atividades, com ambientes adequados ao trabalho policial, além de não mais possuírem carceragens para presos à disposição da justiça.

Introdução

Desde o início da implantação do Programa Delegacia Legal no Estado do Rio de Janeiro, que modernizou e informatizou a Polícia Civil, surgiram alguns questionamentos sobre a segurança pública, para se entender melhor os desafios no processo de mudança organizacional que se desenvolvia, denominado Delegacia Legal (SOARES, 2006). Não havia experiências semelhantes em outros Estados. As questões para as quais se buscava respostas, durante a implantação, não eram específicas de segurança pública, em seu sentido técnico, mas sim questões que se referiam ao sistema organizacional Polícia Civil.

Assim, desde 1999 foram levantadas dúvidas, perguntas, reflexões sobre os aspectos organizacionais do sistema de segurança pública, tais como:

1. estudos organizacionais na área da segurança pública;
2. estudos à luz das práticas e técnicas de RH/gestão de pessoas no que se refere à formação, treinamento, aperfeiçoamento, motivação e remuneração de policiais;
3. estudos sobre o padrão de qualidade dos serviços de segurança pública;
4. estudos sobre os problemas de logística nas organizações policiais;
5. carência de debate e de estudos referentes a produtividade no trabalho policial;
6. carência de debate e de estudos sobre a relação custo *X* benefício nas atividades de segurança pública.

Por que uma atividade tão necessária para a sociedade recebe tão pouca atenção em seus aspectos organizacionais?

O Programa não teve seu foco nos estudos de controle ou prevenção da criminalidade, pois os vejo como decorrência do comprometimento da organização policial com a proteção do cidadão e da sociedade para produzir desenvolvimento, paz e prosperidade. Procuro, sim, manter o foco no funcionamento da organização policial em relação ao seu desempenho, aos seus resultados, à sua qualidade de serviços e à sua racionalidade organizacional. O Programa Delegacia Legal teve como foco a melhoria da infraestrutura como estratégia fundamental para a evolução dos resultados no que diz respeito a atendimento e investigação.

O professor Jorge da Silva, Cel. reformado da PMERJ, em seu livro, (SILVA, 2003, p. 28), apresenta um diagnóstico preciso sobre as dificuldades na segurança pública ao afirmar:

"A polícia não deve ser encarada como um mal necessário. Pelo contrário, deve ser entendida

como um bem essencial à convivência social, e não um apêndice indesejável. Se é preciso melhorar a polícia no Brasil, isso não é tarefa a ser deixada somente para os próprios policiais".

É possível perceber na citação acima que tal distanciamento é uma dificuldade a ser ultrapassada. Até mesmo os gestores públicos e administradores, em sua grande maioria, ainda se colocam distantes deste tema. Não percebem que sua contribuição pode ser efetiva e transformadora das condições de segurança pública em nossos Estados e Municípios, deixando de ser um "caso ou problema de polícia". Avanços aconteceram, aumentando o interesse e o entendimento, relacionados ao tema segurança pública. Já se tornaram rotineiras as matérias na mídia falando de estatísticas criminais, manchas criminais, direitos humanos, violência policial e desvios de conduta. A população ainda se relaciona com os temas de segurança pública apenas pela aprovação e reprovação, depois de fatos ocorridos e danos causados.

Este distanciamento em relação ao tema segurança pública é consequência de duas fortes variáveis, dentre tantas outras. Uma, relacionada à criação da atividade policial no Brasil. E a outra, do grau de complexidade da segurança pública, que envolve inúmeros conhecimentos de natureza organizacionais, psicológicos, sociológicos, científicos, jurídicos, políticos etc.

Historicamente, a formação oficial da polícia brasileira se deu com a vinda da família real para o Brasil em 1808, cujos problemas de segurança eram uma de suas preocupações, porque metade da população era escrava (GOMES, 2007).

Em 1808, a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil foi criada por D. João VI para a repressão a crimes comuns e também como órgão administrativo e político, responsável pelas obras públicas e informações à Corte sobre o comportamento do povo e de possíveis manifestações de movimentos populares, centralizando poderes legislativos, executivos (polícia) e judiciais. Ou seja, desde a sua formação a atividade policial brasileira foi contaminada com um certo pensamento de poder absoluto e autônomo, cujos limites eram estabelecidos apenas pela autoridade e vontade máxima do rei e da Corte (HOLLOWAY, 1997).

A relação entre a polícia e a população já se iniciou contaminada de autoritarismo, desconfiança e distanciamento. Para acomodar a Corte, era comum a Intendência Geral da Polícia expulsar de suas casas os habitantes nativos do Rio de Janeiro, para dar lugar aos funcionários do Rei e suas respectivas famílias (HOLLOWAY,1997). Houve também a criação de uma nova força policial, em 1809, subordinada à Intendência, chamada de Guarda Real de Polícia, organizada militarmente, com ampla autoridade para manutenção da ordem e perseguição de criminosos e escravos. Foi a primeira organização policial em tempo integral (BATISTA, 2003). Esta Guarda Real de Polícia deu origem ao longo dos anos à criação de outras forças policiais nas províncias, que mais tarde, já na República, vieram a se tornar o que conhecemos hoje como as atuais polícias militares dos Estados. A sua constituição era, majoritariamente, de indivíduos que saíam de classes sociais inferiores livres, dentre os com fama de mais brutais e violentos, o que agravava a sua relação com a sociedade (HOLLOWAY,1997). Estas duas instituições foram, portanto, o ponto de partida para o que hoje conhecemos como polícias no Brasil.

O segundo aspecto que influi no distanciamento da sociedade em relação à segurança pública é a complexidade do tema. É um fato inegável que a complexidade da segurança pública, em certas situações, constrange policiais, estudiosos e pesquisadores que são surpreendidos com resultados inesperados e até mesmo sucessos sem esclarecimentos plausíveis. São inúmeros os casos de análise de resultados e previsões com explicações absolutamente inconsistentes e superficiais (CAMPOS, 2015).

Pode-se observar o fato objetivo da redução ou do aumento de certos delitos em uma determinada localidade, mas nem sempre as razões para tal variação são de forma objetiva associadas ao fato. Tal correlação exige estudo e análise, identificação de variáveis relevantes e possíveis interferências, que exige trabalho de especialistas multidisciplinares.

Assim, é difícil para o cidadão comum entender as nuances, os sinais, as reações, os efeitos, as causas e os desvios que podem ocorrer no trabalho policial.

A complexidade dos eventos na segurança pública pode ser observada se imaginarmos dois proprietários de veículos, com escolaridade superior, profissionais ou empresários, que são responsáveis por uma colisão entre seus veículos, sem causar nenhum tipo de vítima. Eles discutem, de forma veemente, sobre a responsabilidade de quem causou o acidente. Em sendo ineficaz a discussão, não conseguem entrar em um acordo sobre quem causou o acidente e quem deveria ser o responsável pelos danos. E enquanto isso, centenas ou milhares de pessoas estarão prejudicadas pela interrupção da via pública causada pelos veículos colididos. Diante de tal situação é exigida a presença de uma autoridade policial, com grau de instrução de ensino médio e formação policial de alguns meses, para dar solução ao impasse existente, esclarecendo aos donos dos veículos, com escolaridade superior, sobre direitos, deveres e responsabilidades de cada um.

Nesta situação hipotética alguns aspectos podem ser observados sobre o trabalho policial e sua complexidade. São as características do sistema organizacional voltado para a prestação de serviços de segurança pública.

O primeiro aspecto da atividade policial está no fato de a sociedade delegar ao agente policial a autoridade de intervir em situações que não deveriam estar acontecendo e que algo deve ser feito para normalizar a situação. Seria uma espécie de autorização exclusiva ao agente público policial para tratar dos diversos problemas humanos, cujo uso da força pode até ser necessário para a sua solução (BITTNER, 2003).

O segundo aspecto seria a necessidade de o agente policial ter os recursos intelectual, emocional, psicológico e técnico suficientes para entender e avaliar a situação para o qual foi chamado a intervir e a dar solução (CAMPOS, 2015).

E o terceiro aspecto é o poder discricionário do agente policial para escolher qual decisão tomar, a partir de seu entendimento e avaliação do fato ocorrido e das evidências apresentadas (BITTNER, 2003).

As características descritas acima não fazem da atividade policial algo que não se inclua no estudo e análise de um sistema organizacional (PROENÇA JR). Podem ser estudadas, analisadas e entendidas como uma atividade de uma organização pública, prestadora de serviços à população (CAMPOS, 2015).

Suas exigências e dilemas são semelhantes aos demais sistemas organizacionais, mudando apenas em sua característica, mas não na sua essência. A polícia é um sistema organizacional que envolve objetivos e metas, formação, treinamento, qualidade, estrutura, logística, ética, controle, relação custo-benefício, eficiência, eficácia, resultados, motivação, produtividade, e tantas outras questões inerentes a um sistema organizacional (CAMPOS, 2015). Encontramos mais estudos e artigos sobre a atividade policial no seu sentido técnico de "fazer polícia", do que estudos e artigos sobre os aspectos organizacionais de "como funciona a polícia".

E é nesse sentido que a experiência do Programa Delegacia Legal trouxe o desafio de compreender a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ, como um sistema organizacional por conta de ter sido um processo de mudança em uma organização policial (CAMPOS, 2015).

Características do Programa

Este programa de modernização foi um marco de revitalização da PCERJ, pelas suas inovações em relação aos processos de trabalho, à logística, ao treinamento e na melhoria das condições de atendimento à população, que envolveu mais de R$ 600 milhões em investimentos em obras, equipamentos, treinamento e tecnologia da informação, ao longo de seis governos estaduais, por mais de 15 anos.

Em seus objetivos, o Programa Delegacia Legal não abrangia a gestão do trabalho policial em si. O Programa se voltou, exclusivamente, para os aspectos organizacionais de infraestrutura e dos processos de trabalho da Polícia Civil do Estado Rio de Janeiro – PCERJ, para:

1. aumentar a autoestima do policial civil;
2. incrementar a capacidade investigativa;
3. melhorar o atendimento à população;
4. eliminar as carceragens das delegacias policiais.

Tais objetivos foram atingidos pela informatização, pelo treinamento intensivo, pelo uso de novas tecnologias, pela melhoria dos ambientes de trabalho e pela redefinição dos processos de trabalho, adotando-se a metodologia da relação entre os fatores "relevância" e " concretude" para cada ação desenvolvida (CAMPOS, 2015).

As ações do Programa Delegacia Legal atingiram também as atividades da Polícia Técnico-Científica, como a modernização e informatização do Instituto Félix Pacheco – IFP e da nova sede do Instituto de Medicina Legal – IML.

Parceria com Universidades para atuar em assuntos de segurança pública

O diagnóstico, a análise dos processos de trabalho, dos ambientes e do layout, do sistema informatizado de registro de ocorrência, do sistema informatizado de inteligência policial, da estrutura do banco de dados de informações criminais e da estrutura de rede de comunicação de dados foram realizados pela Coppetec/UFRJ.

A supervisão de estágio de Serviço Social, Psicologia, Pedagogia e Comunicação Social dedicados ao novo padrão de atendimento ao público nas delegacias e o treinamento dos policiais aos novos processos foi realizado pela NUSEG/UERJ.

O modelo de gestão

Um dos fatores críticos de sucesso foi o modelo de gestão de projeto, instituindo o Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, com autonomia gerencial e orçamentária para a implantação do projeto.

Uso intensivo de tecnologia

Considerando a tecnologia existente em 1999, a informatização dos processos de trabalho, a comunicação on-line entre as delegacias e o banco de dados, a captação de imagens digitalizadas, o georreferenciamento de dados criminais, foram na época um grande avanço para a segurança pública no Brasil.

Projeto arquitetônico e mudança de layout

O projeto arquitetônico e a mudança do layout interno trouxeram melhorias para a atividade policial e para a prestação de serviços à população. A eliminação da carceragem anexa às delegacias chegou a liberar mais de 50% do efetivo policial nas delegacias para a atividade-fim. Quando o policial "deixa de guardar preso", ele fica disponível para a realização do real trabalho da Polícia Civil – a investigação.

Figura 1
As novas delegacias policiais: modelo Delegacia Legal

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Informatização administrativa e operacional

A informatização completa dos processos de trabalho realizados pela delegacia policial, sem transcrição de dados, nem retrabalho, reduziu de 64 livros de controles obrigatórios ou burocráticos para apenas seis. Foram desenvolvidos diversos aplicativos para as atividades de registro de ocorrência; de inteligência policial; de georreferenciamento; de controle de armas e munições; laudos periciais; controle de acesso; além de links com banco de dados do Tribunal de Justiça, Ministério Público, Detran etc. A informatização criou reais condições de gerenciamento do trabalho policial, em todos os seus aspectos tanto administrativos, quanto operacionais.

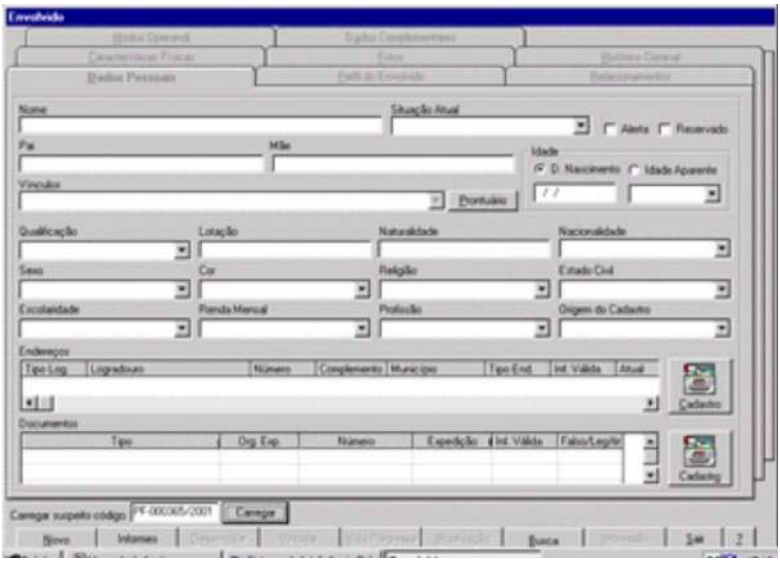
Figura 2
Tipo de ambiente interno das Delegacias Legais

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

SIP – Setor de Inteligência Policial

Um dos avanços na concepção do Programa Delegacia Legal foi a criação, dentro de cada delegacia, de um setor dedicado ao trabalho de inteligência policial com atenção voltada para os fatos e acontecimentos ocorridos no âmbito da circunscrição da delegacia. O sistema está estruturado sob a forma de prontuários individuais com informações e dados sobre os autores de crimes.

Figura 3
Sistema de Controle Operacional (SCO): inteligência policial



Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Banco de Dados Único

Foi adotado o modelo de banco de dados único para receber todas as informações geradas pelas delegacias, permitindo a consulta ao banco de dados por todos os policiais, de acordo com os respectivos níveis de acesso. Pela primeira vez todos produziriam conhecimento para a organização policial e todos usufruiriam dos resultados.

Georreferenciamento

Com o simples preenchimento do campo de endereço da ocorrência, automaticamente, esta informação é incluída no sistema de georreferenciamento, criando as "manchas criminais".

Síndicos

Para exercer as funções relacionadas com a manutenção predial e de equipamentos, e com o controle de material de consumo, foi criada a função de "síndico de delegacia". É um profissional não policial que não pode se envolver com qualquer atividade de natureza policial, sob pena de ser demitido. Cada síndico reduziu em pelo menos quatro policiais civis em cada delegacia ocupados com funções administrativas. Estes foram deslocados para a atividade-fim.

O Atendimento

Melhorar o atendimento da população nas delegacias policiais, na medida em que a

imagem dominante na população era de que "tinha medo de entrar em uma delegacia", foi um dos principais objetivos. O atendimento não se restringia apenas ao primeiro contato do policial com o cidadão, mas um conceito de atendimento amplo, que envolvesse uma parte de triagem e uma parte de assistência técnica com o policial.

A triagem e o recebimento do cidadão são feitos por universitários de serviço social e psicologia, e o atendimento técnico de polícia, como por exemplo o registro de ocorrência, é realizado pelos policiais civis.

Figura 4
Modelo Delegacia Legal: balcão de atendimento

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Casas de Custódia/Cadeias Públicas

O modelo que o Brasil adotou para o sistema de segurança pública sempre manteve a custódia de presos provisórios, à disposição da justiça, sob a responsabilidade da Polícia Civil. Observamos que em algumas delegacias chegava a mais de 70% do efetivo policial envolvido com as atividades de guarda, vigilância, revista, alimentação, cuidados médicos, transporte e escolta de presos. Com a implantação do modelo Delegacia Legal, as carceragens foram eliminadas das delegacias e foram construídas casas de custódia/cadeias públicas para abrigar todos os presos temporários que antes permaneciam nas delegacias.

Foram construídas 18 casas de custódia/ cadeias públicas, gerando mais de 7.000 vagas para os presos provisórios à disposição da Justiça.

Figura 5
Interior das novas cadeias públicas/casas de custódia

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Figura 6
Um dos modelos de cadeia pública/casa de custódia

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Treinamento a Distância

Para responder às mudanças tecnológicas e aos novos procedimentos adotados no trabalho policial dentro das delegacias legais foi necessária a adoção de diversos programas de treinamento. Uma das estratégias adotadas foi o treinamento a distância para familiarizar o policial com o novo ambiente tecnológico e motivá-lo a se treinar fora dos horários de trabalho, com casos reais de investigação, cuja construção da linguagem e do conteúdo foi feita por policiais.

O treinamento a distância foi estruturado em módulos com diversos conteúdos, com 12 horas de atividades, com avaliações parciais online e avaliação final presencial.

Em 2003, a adoção pioneira de e-learning no treinamento policial motivou a premiação nacional da Associação Brasileira de Treinamento a Distância.

Figura 7
Interior das novas cadeias públicas/casas de custódia

Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal

Logística

Com a informatização das delegacias legais e com a padronização dos materiais construtivos e dos materiais de consumo, tornou-se possível a implantação de sistemas de gerenciamento de aquisição e consumo de materiais, além da manutenção predial e de equipamentos. Cada delegacia passou a receber de forma programada o material necessário, de acordo com o seu histórico de consumo e o seu volume de ocorrências criminais.

Os Impactos

Desde a sua implantação, alguns impactos causados pelo Programa Delegacia Legal começaram a ser identificados por conta da interdependência existente entre as organizações integrantes do sistema de segurança, como Ministério Público, sistema prisional, DETRAN, Tribunal de Justiça, Guarda Municipal etc. Neste trabalho selecionamos alguns destes impactos, conforme se pode ler a seguir.

Participação de profissionais multidisciplinares

Até 1999, não se ousava incluir na análise e na proposição de soluções para os problemas de segurança outras profissões que não fossem relacionadas ao sistema jurídico criminal, ou seja, policiais civis ou militares, promotores, procuradores, defensores, juízes, advogados ou até mesmo militares das forças armadas. Com a experiência da participação de pesquisadores, sociólogos, antropólogos e policiais na redação do livro intitulado Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública (GAROTINHO; SOARES, 1998), abriu-se uma nova possibilidade de participação de equipes multidisciplinares na área de segurança pública.

Abriu-se um novo mercado de trabalho na área da segurança pública com estudantes universitários para os serviços de recepção e triagem, os síndicos para as atividades de manutenção, além dos profissionais de tecnologia da informação, estatísticos, engenheiros, arquitetos e administradores para garantir um padrão de excelência nos serviços de apoio operacional às atividades policiais.

Criação da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP

Em resposta à demanda por vagas no sistema prisional, causada pela eliminação das carceragens das delegacias, foi criada a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), com quadro de funcionários próprio e especializado para suprir as necessidades do serviço. Qualquer situação de rebelião tem

condições de ser totalmente controlada pela equipe de intervenção tática da SEAP.

Aumento do efetivo policial na atividade-fim

A criação da função de síndico, a adoção de estagiários no atendimento da população, a informatização dos processos de trabalho e a eliminação das carceragens foram mudanças que deslocaram policiais de funções de natureza estritamente administrativa para a atividade-fim.

Unificação da linguagem policial e saber da organização

Antes da implantação das delegacias legais, cada delegacia constituía-se em um verdadeiro feudo, isolada. Após a implantação da rede interligando todas as delegacias legais a uma central de dados, a PCERJ unificou a linguagem dentro da organização e passou a ter condições de consolidar e analisar dados e informações para a produção de conhecimento.

Interligação das delegacias com os juizados especiais criminais

Para dar mais agilidade aos Juizados Especiais Criminais foi providenciada a interligação entre os Juizados e as Delegacias Legais, com objetivo de, ao registrar uma ocorrência criminal de baixo poder ofensivo, o cidadão tenha a data da audiência no Juizado Especial Criminal (JECRIM) da circunscrição daquela delegacia. O policial acessa o sistema de agendamento de audiência e recebe como resposta a data e a hora da audiência no JECRIM.

Dados disponíveis para pesquisas e estatísticas

Com a adoção de um banco de dados único para armazenamento das informações criminais foram criadas as condições para a publicação de dados estatísticos da criminalidade, demonstrando uma postura de total transparência sobre a evolução e controle da criminalidade.

Conclusão

Muito trabalho há que ser feito na segurança pública no Brasil. Primeiramente, é necessário reconhecer que mais de 50 mil homicídios por ano, sem estado de guerra, é uma grave anomalia. É sinal de doença grave e contagiosa, com risco de matar o paciente. É necessário entendermos que o sistema de segurança pública é formado por organizações públicas que prestam serviço à população e, como tal, devem ser gerenciados e devem prestar contas à população sobre a qualidade de seus serviços e o cumprimento de seus objetivos. Não podem ser autônomas, nem distantes das demais obrigações do poder público para com a população.

Os insucessos e fracassos na segurança pública têm forçado a participação cada vez maior de outras instâncias de governo na busca pela melhoria de resultados. A Força Nacional e as Guardas Municipais são um exemplo. A frustração pelos resultados na segurança pública passou a ser rotina e a melhoria das organizações policiais se torna inevitável para superarmos tal frustração. O envolvimento dos Municípios nas atividades de segurança pública vem crescendo cada vez mais, variando desde fiscalização do trânsito até policiamento ostensivo até com guarda armada, mas nem sempre consegue melhores resultados. O modelo das guardas municipais segue os vícios das organizações policiais existentes e não são estruturadas como organizações públicas prestadoras de serviços de segurança, que têm de prestar contas à população de forma rotineira e permanente.

Entretanto, tais dificuldades e frustrações podem ser um fator de motivação política e de mobilização da sociedade para se buscar uma mudança de abordagem e de postura diante do quadro da segurança pública. Esta atividade tão essencial para o desenvolvimento social e econômico de nosso país não deve ser mantida distante das universidades, dos órgãos de pesquisa, das associações de interesse, dos partidos políticos e da sociedade em geral, para proporcionar o debate e o estudo entre as organizações públicas prestadoras de serviços de segurança. Por que são numerosos os livros e artigos sobre gestão, governança e administração voltados para as empresas públicas e privadas em geral, e para a atividade que assegura o ambiente adequado para emergir a prosperidade é tão pouco debatido e estudado em seus aspectos organizacionais? É,

de fato, intrigante observar que diante deste grande problema – a segurança pública – permanecemos ou incapazes, ou impotentes para lidar com o tema.

É necessário mobilizar técnicos para analisar os aspectos da gestão da atividade policial em si e os aspectos da gestão do sistema organizacional das polícias, para melhorar a formulação de políticas públicas e a execução de projetos de modernização das organizações policiais.

Referências Bibliográficas

BATISTA, Vera Malaguti. *O medo na Cidade do Rio de Janeiro*: dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2a ed., 2003.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003.

CAMPOS, Cesar José de. *Gestão pública é possível*: o case delegacia legal no RJ. Curitiba, Ed. Appris, 2015.

GOMES, Laurentino. *1808*: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GAROTINHO, Anthony; SOARES, Luiz Eduardo. *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública. Rio de Janeiro: Hama, 1998.

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro*: repressão e resistência numa cidade do séc. XIX. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

PROENÇA JR., Domício; MUNIZ, Jaqueline. *Da governança de polícia à governança policia*l: controlar para saber, saber para governar. Postado por Jacqueline Muniz, 2009. Disponível em: <http://estudosdeseguranca.blogspot.com.br/search?updated-min=2009-01-01T00:00:00-02:00&updated-max=2010-01-01T00:00:00-02:00&max-results=3>. Acesso em: 20 jan. 2012.

SILVA, Jorge. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed Forense, 2a ed., 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sergio Guimarães (orgs.). *É possível*: gestão da segurança pública e redução da violência. Rio de Janeiro: Ed. Contra Capa, 2008.

Parecer

Posturas municipais. Proliferação de pombos. Controle de zoonoses

Guilherme Malvar da Costa*

Consulta

Prefeitura consulente solicita orientação acerca de possíveis medidas para controle de pombos no Município, já que estes têm se reproduzido de forma descontrolada e ameaçado a saúde e bem-estar da população local.

Resposta

Os pombos domésticos (*Columba livia*) são animais originários da porção mediterrânea da Europa, do norte da África e da Ásia ocidental, tendo sido introduzidos na América do Sul por volta do século XVI. São largamente adaptados aos centros urbanos, em grande parte por três fatores: oferta abundante de abrigo que a arquitetura urbana oferece; ausência ou pouca influência de predadores naturais, como as aves de rapina; e grandes quantidades de alimentos disponíveis, sejam resíduos incorretamente dispostos, sejam alimentos oferecidos de forma eventual ou permanente por pessoas.

Pombos são também conhecidos transmissores de inúmeras doenças a humanos, tais como criptococose, histoplasmose, clamidiose, salmonelose, dermatites e alergias, geralmente associadas a fungos e bactérias que se desenvolvem em suas fezes e secreções corporais e a diversos ectoparasitos associados, como carrapatos e piolhos. Além disso, a presença de pombos pode ocasionar graves problemas ambientais, como a contaminação de águas e de culturas agrícolas em razão de suas fezes e a proliferação de roedores e insetos atraídos pelos alimentos costumeiramente oferecidos pelas pessoas, e ainda problemas urbanísticos, como danos a fachadas, monumentos, pinturas e superfícies dos aparelhos urbanos em decorrência da acidez de suas fezes, o entupimento dos sistemas de drenagem de águas pluviais e o comprometimento do funcionamento de equipamentos diversos em razão do acúmulo de fezes, penas e restos de ninhos.

Sob este prisma, cabe dizer que aos Municípios, no exercício de sua autonomia (art. 18) e competências legislativa e administrativa (arts. 29 e 30) conferidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), cumpre a edição das denominadas posturas municipais, normas de iniciativa legislativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, decorrentes do poder de polícia de que dispõe o Estado e cujo objetivo precípuo é o de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam danosos ou inconvenientes ao bem-estar da população local. Nessa prerrogativa enquadra-se a edição

* *Graduando em Direito, da Consultoria Jurídica do IBAM.*
Endereço eletrônico: guilherme.malvar@ibam.org.br

de normas objetivando, por exemplo, a defesa do meio ambiente, da higiene, da saúde e do sossego públicos, o que inclui a adoção de medidas referentes às plantas e animais nocivos aos munícipes.

Nesse contexto, é possível ao Município estabelecer, por intermédio da sua atividade legiferante, a proibição de manutenção e alimentação de pombos em vias, praças e demais locais públicos. Isso porque o tamanho das populações de pombos sofre influência direta do número de habitantes humanos, e a elevada concentração destes animais e a sujidade que provocam, com suas penas e dejetos, colocam em perigo a saúde e a qualidade de vida dos munícipes, incluindo a pessoa que pratica o ato.

Ao editar lei proibindo a prática da alimentação de pombos em locais públicos, está o Município cumprindo com sua obrigação constitucional de promover o direito social à saúde (art. 6º, CRFB/88). Com efeito, na forma do art. 196 da CFRB/88, a "saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Nos termos do art. 197 da Constituição, as ações e serviços de saúde possuem relevância pública, "cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros". Por conseguinte, a prevenção de doenças é também dever do ente municipal. De fato, a obrigação do ente municipal para com a saúde não se resume ao tratamento das doenças, mas consiste, de igual forma, na prevenção destas, envolvendo políticas públicas dos mais diversos ramos, tais como saneamento básico, higiene, limpeza e conservação dos logradouros, dentre outros.

É dizer, ações e serviços de fiscalização e controle constituem atos de gestão administrativa, sendo portanto de competência exclusiva do Poder Executivo. Por óbvio, a simples edição de lei proibindo aos munícipes que alimentem pombos geralmente não se basta para a efetividade dos objetivos pretendidos. É preciso que, paralelamente à vedação imposta, o poder público municipal desenvolva campanhas educativas que levem à população os esclarecimentos necessários sobre o porquê da proibição, os benefícios sociais que podem dela advir, os potenciais riscos caso a norma continue sendo descumprida.

São também cabíveis, de forma integrada, diversas outras ações de controle populacional dos pombos, diretamente implementadas pelo poder público ou por instituições especializadas em controle de pragas. Dentre as medidas podemos citar: exclusão mecânica (instalação de redes, telas, alvenaria etc.); dissuasão de pouso (aplicação de substâncias repelentes, instalação de fios de eletrorrepulsão etc.); desconforto ambiental (auditivos, como equipamentos de ultrassom, e visuais, como refletores luminosos).

Vale frisar que são proibidas ações envolvendo maus-tratos ou mesmo a eliminação dos pombos, já que estes, por encartarem o rol de fauna silvestre exótica constante da Portaria IBAMA nº 93/1998, encontram proteção legal na Lei nº 9.605/1999 (Lei de Crimes Ambientais). De acordo com o art. 2º, I da Portaria IBAMA nº 141/2006, que regulamenta o controle e o manejo ambiental da fauna sinantrópica nociva (aquela que interage de forma negativa com a população humana, causando-lhe transtornos significativos de ordem econômica ou ambiental, ou que represente riscos à saúde pública), por controle de fauna entende-se exclusivamente a "captura de espécimes animais seguida de soltura, com intervenções de marcação, esterilização ou administração farmacológica; captura seguida de remoção; captura seguida de eliminação; ou eliminação direta de espécimes animais". Mais adiante, assim estabelece o art. 4º, §1º da citada portaria:

> Art. 4º - O estudo, manejo ou controle da fauna sinantrópica nociva, previstos em programas de âmbito nacional desenvolvidos pelos órgãos federais da Saúde e da Agricultura, bem como pelos órgãos a eles vinculados, serão analisados e autorizados DIFAP ou pelas Superintendências do

IBAMA nos Estados, de acordo com a regulamentação específica vigente.

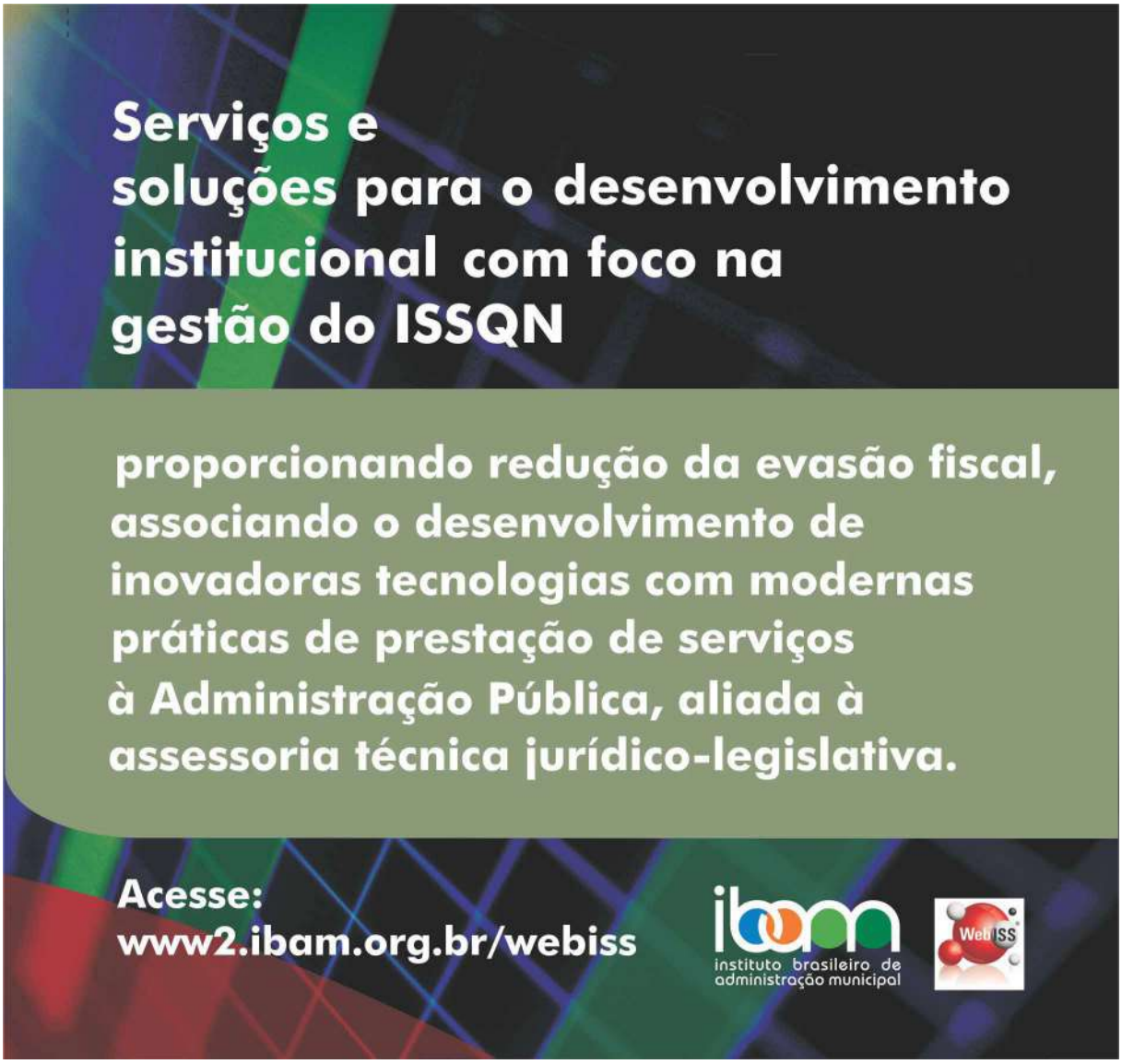
§1º - **Observada a legislação e as demais regulamentações vigentes, são espécies passíveis de controle por órgãos de governo da Saúde, da Agricultura e do Meio Ambiente, sem a necessidade de autorização por parte do IBAMA**:

[...]

c) **animais domésticos ou de produção, bem como quando estes se encontram em situação de abandono ou alçados** (*e.g.* ***Columba livia***, *Canis familiaris, Felis catus)* e roedores sinantrópicos comensais (*e.g. Rattus rattus, Rattus norvegicus e Mus musculus*);

[...] (grifos nossos).

Por fim, mais adequado seria se as medidas aqui sugeridas fossem introduzidas no ordenamento local por meio de alteração no código de posturas ou legislação local que verse acerca do controle de zoonoses, aproveitando toda a sistemática de sanções já existente, de forma a propiciar melhor entendimento e facilidade de observância e aplicação da lei pelos administrados e pela própria administração.



Parecer

Regularização fundiária dos ribeirinhos. Cessão de uso. Demarcação das terras. Considerações

Jean Marc Weinberg Sasson*

Consulta

Indaga o consulente a respeito da regularização fundiária dos ribeirinhos e a respectiva demarcação das terras.

Resposta

Inicialmente, podemos afirmar que os ribeirinhos devem ser reconhecidos como Povos e Comunidades Tradicionais segundo o Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase para o acesso aos territórios tradicionais e aos recursos naturais, "povos e comunidades tradicionais", assim entendidos: " grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidos pela tradição."

No entanto, diferentemente dos indígenas e quilombolas que tiveram suas propriedades reconhecidas expressamente pela Constituição Federal (art.67 e 68 do ADCT), aos ribeirinhos restaram tão somente a obrigação legal do Poder Público de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (art.216, §5º, CF).

Assim, a questão fundiária nas áreas ribeirinhas da Amazônia mostra-se de todo dramática, uma vez que estas áreas são patrimônio público pertencentes à União. Dessa maneira, o ribeirinho não possui a titularidade da terra, mas apenas a posse da área ocupada, o que por si só gera insegurança jurídica. Por isso, faz-se necessária a regularização fundiária dessas áreas implementando políticas públicas que viabilizem a superação dos impasses sociais, jurídicos e ambientais.

Em outras palavras, as áreas ribeirinhas são de domínio da União (art. 20, II e III, CF),

* *Advogado, Assessor Jurídico do IBAM.*
Endereço eletrônico: jmws_adv@hotmail.com

as quais não podem ser vendidas, doadas, ou alugadas. Contudo, é possível o acesso ao solo e aos recursos naturais por meio de autorização do uso da União ao ocupante da terra.

Nesta esteira, torna-se preponderante a avaliação da Secretaria de Patrimônio da União – SPU que identificará quais são as áreas da União ocupadas e cadastrar as famílias que ocupam estas terras. Após o cadastro, a SPU poderá emitir os seguintes instrumentos de regularização fundiária, previstos no art. 8º da Instrução Normativa SPU nº 02/2014:

> "Art. 8º No âmbito dos programas de regularização fundiária de interesse social em áreas da União poderão ser usados os seguintes instrumentos de destinação:
>
> I - concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM, nos termos da Medida Provisória nº 2220/2001, Lei nº 9.636/1998, Lei n° 10.257/2001 e IN SPU nº 02 de 23/11/2007;
>
> II - concessão de direito real de uso - CDRU, nos termos do Decreto-Lei 271/67, da Lei nº 11.952/2009, Lei nº 9.636/1998, e Portaria SPU nº 89/2010;
>
> III - cessão, nos termos do Decreto-Lei nº 9.760/1946 e Lei nº 9.636/1998, na seguinte modalidade:
>
> a) sob regime de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, nos termos do Decreto-Lei nº 271/1967, da Lei nº 9.636/1998 e da Lei n° 10.257/2001;
>
> IV - doação, nos termos da Lei nº 9.636/1998;
>
> V - titulação de reconhecimento de domínio aos remanescentes das comunidades de quilombos;
>
> VI - autorização de uso para comércio, nos termos do art. 9º da Medida Provisória nº 2.220/2001."

Aos ribeirinhos, é comum a utilização do Termos de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, que podem ser emitidos em nome das famílias, da comunidade ou da associação, se houver, nos termos do art. 9º da IN:

> "Art. 9º Quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União como medida intermediária no processo de regularização fundiária, poderá ser utilizada a Autorização de Uso Sustentável – TAUS, nos termos da Portaria SPU nº 89/2010."

No mais, no âmbito da Amazônia Legal, a regularização fundiária de áreas rurais situadas parcial ou totalmente em áreas inalienáveis da União é de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que promoverá a alienação da área ou outorga de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU (art.15, *caput*), competindo à SPU a identificação das áreas inalienáveis da União para a outorga de CDRU pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (art.15, §1º).

Em suma, por tudo que precede, aos ribeirinhos amazônicos não caberá a titulação da terra por eles ocupadas, mas tão somente o reconhecimento da União da sua ocupação e a respectiva autorização de uso destas terras.

Parecer

PL – Poder Legislativo. Concessão de Honrarias. Denominação de próprios públicos. Princípios da Moralidade e da Impessoalidade. Legislação eleitoral. Considerações

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso Magno*

Consulta

Câmara indaga acerca da possibilidade de conceder honrarias e denominar próprios públicos em ano eleitoral.

Resposta

A prestação de homenagens e concessão de honrarias é prática corrente nos Municípios justamente com o intuito de prestigiar pessoas e entidades que, por sua atividade, tenham contribuído de algum modo para o desenvolvimento local ou para o bem-estar coletivo. Assim, são homenageadas não só pessoas vivas, mas também pessoas já falecidas, estas brindadas, muitas vezes, com o nome de ruas, edifícios e praças públicas.

Não restam dúvidas de que tais homenagens se tratam de matérias de interesse local, inserindo-se na esfera de competência típica do Município (art. 30, I, da Constituição Federal). Via de regra, as leis orgânicas determinam que a Câmara Municipal tem competência exclusiva para conceder títulos e honrarias, mediante Decreto Legislativo ou Resolução do Poder Legislativo, conforme dispuser o Regimento Interno.

Portanto, a concessão de honrarias e homenagens pelo Legislativo deve se dar nos estritos limites da LOM e demais atos normativos que versem acerca do tema. Deve ainda, prestigiar os demais princípios reitores da atividade administrativa encartados no caput do art. 37 da Lei Maior, mormente os da moralidade e impessoalidade.

O Princípio da Moralidade, de acordo com a lição de José dos Santos Carvalho Filho (in Manual de Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005), impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. A administração deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e

* *Graduanda em Direito, da Consultoria Jurídica do IBAM.*
Endereço eletrônico: maria.victoria@ibam.org.br

justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Isso tanto em relação aos administrados em geral, quanto em relação aos agentes da Administração.

Já o Princípio da Impessoalidade reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e em sendo perseguido interesse particular ocorre o chamado desvio de finalidade, cuja sanção é cominada no art. 2º, "e", da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (in *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 835):

> "o princípio da impessoalidade consubstancia a idéia de que a Administração Pública, enquanto estrutura composta de órgãos e de pessoas incumbidas de gerir a coisa pública, tem de desempenhar esse múnus sem levar em conta interesses pessoais, próprios ou de terceiros, a não ser quando o atendimento de pretensões parciais constitua concretização do interesse geral".

Considerando o período eleitoral, somente as homenagens que podem influenciar o pleito que se aproxima é que devem ser analisadas com cautela. As homenagens a cidadãos de relevância para o município e sem envolvimento político no pleito, devidamente justificadas, não sofrem restrições da lei eleitoral, salvo quanto a publicidade.

Com efeito, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 elenca uma série de atos proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os atos proibidos, consta inciso VI, alínea "b", do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

> "Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
>
> VI - nos três meses que antecedem o pleito:
>
> b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;"

Em decorrência do dispositivo acima transcrito, desde 2 de julho de 2016, conforme estabelece o art. 62, VI, "b" da Resolução nº 53.850 do TSE, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de seus atos institucionais, salvo em hipóteses excepcionais acima salientadas.

Paralelamente, é de se dizer que as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral, algumas, porém, podem influenciar diretamente as eleições e estas sim, sofrem restrições.

Dentro deste contexto, há que se explicitar que não é qualquer dos atos citados na Lei que implicam em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no art. 73, caput, da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

Desta forma, em tese, não há impedimento de que os parlamentares continuem a efetuar as entregas de medalhas, de títulos de cidadania honorária e méritos.

Entretanto, é evidente que o homenageado não pode ser candidato nas eleições, sob pena de se configurar uso indevido da máquina pública e mesmo abuso de poder nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, o que, conforme as circunstâncias,

poderá tornar não só o homenageado, como os vereadores que prestarem a homenagem, inelegíveis.

O que configura tal vedação é a possibilidade da honraria afetar ou ter o potencial de afetar o resultado das eleições, que, por sua vez, pode caracterizar improbidade administrativa, desvio de finalidade e até mesmo ilícito eleitoral, conforme as circunstâncias.

Nesse sentido, é de se dizer que as condutas vedadas do art. 73, Lei 9.504/97 se constituem em espécie do gênero abuso de autoridade, representando um rol meramente exemplificativo. Assim, ainda que a concessão de honrarias não se enquadre em uma das condutas vedadas pelo dispositivo a ação pode, conforme as circunstâncias que envolverem o caso, ser reputada como abuso do poder de autoridade, igualmente punível pela Lei Eleitoral.

Sobre a caracterização do abuso de poder, é pertinente a lição de Eduardo Fortunato Bim:

> "Não existe forma fixa, uma fórmula pela qual é possível detectar o abuso de poder no processo eleitoral; muito pelo contrário, o abuso de poder, seja ele de qualquer espécie for, é forma maleável de se burlar a legitimidade das urnas. É caracterizado não pelos seus meios, que podem ser abuso do poder econômico, dos meios de comunicação ou o político, dentre outros, mas sim por sua lesividade à legitimidade nas eleições. O rol do art. 22 da LC 64/90 não é taxativo."

Como alerta, ressaltamos que, mesmo não configurando, objetivamente, conduta vedada pela legislação eleitoral, se utilizada com finalidade "eleitoreira" para aferir qualquer tipo de vantagem no pleito eleitoral que se aproxima poderá caracterizar abuso de autoridade a ensejar inelegibilidade, na forma do art. 22 da Lei Complementar 64/1990. Confira-se:

> "Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:
> (...)
> XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;"

Logo, a concessão de honrarias no presente ano, desde que nos estritos limites da LOM e respeitados e os princípios reitores da atividade administrativa encartados no *caput* do art. 37 da Lei Maior, mormente os da moralidade e impessoalidade e repita-se, sem qualquer conotação de ordem eleitoral, é perfeitamente factível. Todavia, a publicidade deste ato já se encontra vedada desde 2 de julho.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente no sentido de que, observadas as cautelas indicadas ao longo deste pronunciamento, não vislumbramos óbices para a concessão de honrarias e homenagens pela Câmara em ano eleitoral.