UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

MARCO ANTONIO FIALHO

Aspectos de ordem Institucional para a gestão de resíduos sólidos em áreas metropolitanas: o desafio da intermunicipalidade

versão corrigida

São Paulo

Outubro de 2011

MARCO ANTONIO FIALHO

Aspectos de ordem institucional para a gestão de resíduos sólidos em áreas metropolitanas: o desafio da intermunicipalidade

versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Geografia Humana, do
Departamento de Geografia da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para obtenção
do título de Doutor em Geografia Humana

Área de concentração: Geografia Humana

Orientadora: Prof. Dra. Ana Maria Marques Camargo Marangoni

São Paulo

2011

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Serviço de Documentação

da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Fialho, Marco Antonio

Aspectos de ordem institucional para a gestão de resíduos sólidos em áreas metropolitanas: o desafio da intermunicipalidade/Marco Antonio Fialho; Orientadora: Prof. Dra. Ana Maria Marques Camargo Marangoni – São Paulo, 2011. 315 f.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2011.

1. Gestão de Resíduos Sólidos;
2. Administração metropolitana;
3. Gestão Urbana;
4. Gestão intermunicipal;

COD

marcofialho@usp.br

marcofialho@hotmail.com

Folha de Aprovação

FIALHO, M.A. Aspectos de ordem institucional para a gestão de resíduos sólidos em áreas metropolitanas: o desafio da intermunicipalidade.

Tese apresentada ao ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof.Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof.Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof.Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof.Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Dedicatória

A Deusdedit Fialho, meu pai, *in memoriam*, que me ensinou os princípios mais importantes sobre a vida, dentre os quais, que honestidade é obrigação; e que a mente é como um pára-quedas, só funciona quando aberta. Durante esta caminhada perdi meu maior amigo.

Agradecimentos

À Professora Ana Marangoni, pela generosidade, dedicação e estímulo permanente à reflexão. Um farol a iluminar um oceano de incertezas.

À Professora Odette Carvalho de Lima Seabra e aos Professores Roberto Braga e Yuri Tavares Rocha e à Geógrafa Cleide Poletto, pelas observações e contribuições de imensa valia que me possibilitaram o aprimoramento do presente trabalho.

A Camille e Betty Entratice, pelo garimpo e envio de informações d'além-mar.

Ao Professor Richard Stren, da Universidade de Toronto, pela imprescindível indicação de textos e autores sobre Toronto. Agradeço também ao Professor Larry S. Bourne, pela indicação imprescindível, a Christian Binette e ao Professor Frank Cunningham.

À Professora Julie-Anne Boudreau, do Instituto Nacional de Pesquisa Científica, em Montreal, Canadá, pela especial consideração, enviando-me informações preciosas sobre os processos ocorridos em Toronto.

Ao ex-prefeito de Toronto, John Sewell, pela enorme generosidade na remessa de informações de extrema importância e pelo exemplo de perseverança.

À Assessoria da Conselheira Frances Nunziata, de Toronto, com especial menção a Jennifer Cicchielli, pela atenção e profissionalismo.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, por toda a atenção dedicada nesses quatro anos;

A Aparecida Biazzin Fialho, minha mãe, pelo carinho e pela força para enfrentar todos os desafios da vida.

À Jussara, minha companheira de todas as horas, pelo apoio e incentivo que me possibilitou produzir mais do que achei que poderia.

RESUMO

FIALHO, M.A. Aspectos de ordem institucional para a gestão de resíduos sólidos: o desafio da intermunicipalidade, 2011, 315 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

A ampliação horizontal das áreas urbanizadas dos municípios leva à formação de um tecido urbano contínuo, definido como conurbação. Essa condição tende a reduzir as possibilidades para o tratamento e disposição final de resíduos sólidos em áreas localizadas a menores distâncias dos centros geradores. Tal condição implica, entre outras questões, maiores custos para as administrações municipais. A necessidade da gestão intermunicipal para os resíduos gerados nos municípios torna-se o grande desafio, em função do sítio físico de cada municipalidade e as restrições ambientais e físicas que eventualmente possuam. Algumas experiências de gestão metropolitana existentes nas grandes cidades em redor do mundo tiveram por escopo o enfrentamento dessas questões de forma compartilhada. No caso das comunas localizadas na região francesa de Ile-de-France, a gestão do tratamento e da disposição final de resíduos está a cargo de uma agência intercomunal de tratamento de resíduos domiciliares, o Sycotom, desde o início da década de 1980. Em Toronto, no Canadá, a gestão metropolitana da Metro Toronto, uma instância intermunicipal criada em 1953, possibilitou o tratamento e disposição final dos seis municípios integrantes da região metropolitana de Toronto desde então. Todavia, uma alteração no ano de 1997, decorrente de lei aprovada na província de Ontário, com a unificação de sete municipalidades, denominada *amalgamation*, ao mesmo tempo em que propunha uma redução dos custos, com o redimensionamento das máquinas administrativas, não levou em conta a vontade dos moradores dos antigos municípios em manter a configuração político administrativa anterior à fusão. Paradoxos entre a visão dos moradores sobre a importância dos governos locais, as questões econômicas envolvendo o financiamento de estruturas administrativas mais amplas, os desafios para a gestão de serviços de vários municípios e as formas pelas quais os estados nacionais atuam na apresentação de soluções, serão os temas aqui abordados.

Palavras-chave: gestão de resíduos sólidos, gestão metropolitana, gestão intermunicipal, consórcio intermunicipal, região metropolitana

ABSTRACT

FIALHO, M.A. Institutional Aspects for Solid Waste Metropolitan Management: Challenge of intermunicipality, 2011, 315 f. Thesis (PhD) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

The horizontal magnifying of urbanised areas of the cities leads on formation of continuous urban fabric, defined as conurbation. This condition tends to reduce possibilities for treatment and final disposal of solid waste in located areas not so far from the generating centers. Such condition implies, among others questions, higher costs for municipal administrations. Needs of intermunicipal management for waste generated in the cities becomes the great challenge, in function of physical space of each municipality and environmental and physical restrictions that eventually those municipalities have. Some experiences of metropolitan management in the great cities around the world have had for target facing these questions carried out as shared through partnerships. In the case of the communes located in the French region of Ile-de-France, the management of treatment and final disposal of waste is in charge of a intercomunal agency of treatment of household waste, the Sycotom, since the beginning of 1980s. In Toronto, Canada, the management metropolitan of Metro Toronto, an intermunicipal instance established in 1953, since then made possible treatment and final disposal of six municipalities of metropolitan region of Toronto. However, an alteration in 1997, decurrent of law approved by Ontario province, with the unification of seven municipalities, called amalgamation, at the same time where it considered a reduction of the costs, with the resizing of the administrative structures, did not take in account the will of the inhabitants of the old cities to keeping the previous amalgamation administrative configuration. Paradoxes among the vision of the inhabitants on the economic importance of local governments, questions involving the financing of wider administrative structures, the challenges for services management of several cities and the forms for which national states act in the presentation of solutions, will be here pointed subjects.

Key words: waste management, metropolitan governance, intermunicipal management, intermunicipal consortium, metropolitan region

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Comunas signatárias da adesão ao Syctom em 1984_____	119
Figura 02	Coleta Seletiva – Quantidade coletada por comuna associada ao Syctom – 2008_____	125
Figura 03	Resíduos Domiliares - Quantidade coletada por comuna associada ao Syctom – 2008_____	126
Figura 04	Objetos volumosos - Quantidade coletada por comuna associada ao Syctom – 2008_____	127
Figura 05	Comunas associadas ao Syctom – por tipo de adesão – 2011_____	128
Figura 06	Departamento de Rhône – produção de resíduos domiciliares por coletividade local – 1998_____	130
Figura 07	Toronto e localidades vizinhas em meados do século XIX_____	137
Figura 08	Toronto e localidades vizinhas no início do século XX_____	138
Figura 09	Toronto – Hidrografia e limites municipais até 1996_____	140
Figura 10	Toronto e localidades vizinhas no ano de criação da Metro _____	143
Figura 11	Ilustração contendo os seis municípios da área de abrangência da Metro Toronto (1967-1997)____	144
Figura 12	Organograma da Metro Works – Departamento de Obras da Municipalidade Metropolitana de Toronto – 1996_____	152
Figura 13	Organograma da Metro Toronto – 1996_____	155
Figura 14	Área da Grande Toronto (GTA) e suas cinco regiões_____	159
Figura 15	Município de São Paulo - Incinerador do Araçá – início do século XX_____	188
Figura 16	São Paulo - Incinerador Vergueiro e Estação de Transbordo _____	188
Figura 17	São Paulo - Chaminé do Incinerador Vergueiro, na década de 1970, com ocupação rarefeita ao fundo (futura Chácara Klabin)_____	189
Figura 18	São Paulo - Chaminé do Incinerador Vergueiro, com o Loteamento Chácara Klabin, ao fundo____	189
Figura 19	Município de São Paulo - Localização da Favela Vergueiro (1) e do local no qual viria a ser instalado o Incinerador (2) – ano de 1958_____	192
Figura 20	Distribuição dos incineradores implantados em 31 países, pela empresa Martin GmbH, por período (1959-2010)_____	196
Figura 21	Carimbo contendo as informações do Projeto do Incinerador Vergueiro _____	198
Figura 22	Município de São Paulo – Equipamentos para a Gestão de Resíduos e Subprefeituras – 2004____	210
Figura 23	Origem e destino dos resíduos sólidos no município de São Paulo (2001)_____	211

Figura 24	Massa de resíduos e destino da coleta domiciliar no município de São Paulo (2003)_____	212
Figura 25	Transporte de líquido percolado (chorume) de aterros ativos e desativados no município de São Paulo (2003)_____	213
Figura 26	Região Metropolitana de São Paulo – Municípios da RMSP e respectivos Destinos Finais de Resíduos Sólidos Domiciliares– 2010_____	216
Figura 27	RMSP – Quantidade de Resíduos Domiciliares por Município – 2010_____	218
Figura 28	Disposição Final de Resíduos Sólidos em conjunto de municípios_____	219
Figura 29	RMSP - Destino Final dos Resíduos Domiciliares – 1997_____	220
Figura 30	Coleta de resíduos sólidos domiciliares por sub-região da RMSP – 2010 – percentual relativo à sub-região sobre o total de toneladas coletadas/dia na RMSP_____	221
Figura 31	Coleta de resíduos sólidos domiciliares por sub-região da RMSP – percentual relativo à região sobre o total de toneladas coletadas/dia na RMSP, exceto São Paulo Capital – 2010_____	222
Figura 32	O Aterro Sanitário de Caieiras _____	223
Figura 33	Logomarca do Programa Ponto Verde na Alemanha (1991)_____	255

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Municípios da RMSP – Receita Orçamentária e Despesas de Capital (obras e instalações) realizadas no ano de 2010 (x R\$ 1.000,00)_____	57
Tabela 02	Evolução do Número de Municípios brasileiros (1940 – 2010)_____	67
Tabela 03	Brasil – População dos Estados e do Distrito Federal – 2000/2010_____	68
Tabela 04	Brasil – Regiões Metropolitanas criadas por Lei Complementar Estadual, de 1989 a 2011_____	76
Tabela 05	Regiões Metropolitanas brasileiras, instituídas por Lei Complementar Federal_____	76
Tabela 06	Regiões Metropolitanas brasileiras, instituídas por Lei Complementar Estadual – entre 1990 e 2000_____	77
Tabela 07	Regiões Metropolitanas brasileiras, instituídas por Lei Complementar Estadual – entre 2001 e 2006_____	77
Tabela 08	Regiões Metropolitanas brasileiras, instituídas por Lei Complementar Estadual – entre 2007 e 2011_____	78
Tabela 09	Regiões Administrativas de São Paulo contempladas por projetos de lei complementar de criação de região metropolitana_____	80
Tabela 10	França – População das Regiões – 2008 _____	88
Tabela 11	Estratificação da População das Comunas Francesas (2006)_____	92
Tabela 12	Lei de 5 de Abril de 1884 - Número de membros do Conselho Municipal_____	96
Tabela 13	Região de Ile-de-France : Estratificação das Comunas francilienses (2008)_____	110
Tabela 14	Comunas aderentes ao Sycotm e data da autorização pelos conselhos – 1984_____	118
Tabela 15	População das províncias canadenses e variação 1996-2006_____	139
Tabela 16	Balanço Financeiro da Toronto Metro Works – 1996_____	153
Tabela 17	Toronto Metro Works Balanço da Conta Capital por Divisão– 1996_____	153
Tabela 18	Toronto Metro Works - Quadro do Departamento Financeiro Operações Correntes – Despesas_____	154
Tabela 19	Quadro do Departamento Financeiro Operações Correntes – Receitas_____	154
Tabela 20	Representação dos Municípios de Toronto, antes e após a fusão – 1999_____	177
Tabela 21	Quantidade de incineradores da empresa Martin GmbH por continente_____	195

Tabela 22	Valores máximos de emissão para incineração_____	202
Tabela 23	Valores de medição do aterro sanitário Bandeirantes – município de São Paulo (maio a agosto de 2001)_____	206
Tabela 24	Consumo de terra para cobertura de frente de lixo nos aterros Bandeirantes e Sítio São João e valores de medições– Junho a Agosto de 2001_____	207
Tabela 25	Consumo de material para revestimento dos acessos internos aos aterros Bandeirantes e Sítio São João – Junho a Agosto de 2001_____	208
Tabela 26	Valores desembolsados com revestimento para os acessos internos dos aterros Bandeirantes e Sítio São João – Junho a Agosto de 2001_____	208
Tabela 27	Variação dos valores de medição entre os meses de Junho e Agosto de 2001 – Aterros Bandeirantes e Sítio São João_____	208
Tabela 28	Município de São Paulo – valores mensais relativos aos serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos contratados_____	209
Tabela 29	Região Metropolitana de São Paulo – Coleta de resíduos 1998 e 2010 – por sub-regiões_____	217
Tabela 30	RMSP – Número de municípios por sub-região em relação ao tipo de destino final – 1997_____	220
Tabela 31	Brasil – Coleta de resíduos domiciliares urbanos por Região do IBGE – 1991-2000-2010_____	225
Tabela 32	BRASIL – Domicílios particulares permanentes em relação à coleta domiciliar – 1991_____	225
Tabela 33	BRASIL – Domicílios particulares permanentes em relação à coleta domiciliar – 2000_____	226
Tabela 34	BRASIL – Domicílios particulares permanentes em relação à coleta domiciliar – 2010_____	226

LISTA DE SIGLAS

ABCD	Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema
ABCDMRR	Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AEM	Área de Expansão Metropolitana
Apora	Association Patronale Antipollution Rhône-Alpes
AU	Aglomeração Urbana
C4LD	Citizens for Local Democracy
Cetesb	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CIBPU	Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí
CM	Colar Metropolitano
Codegran	Conselho Deliberativo da Grande São Paulo
Cohab-SP	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Consulti	Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
COREME	Coordenadoria Regional de Metropolização
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
EIA-RIMA	Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental
Emplasa	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
EPCI	Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal
ETD	Electrothermal Deactivation
ETE	Estação de Tratamento de Esgotos
FCM	Federation of Canadian Municipalities
Frapna	Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature
FT	Força Tarefa
Fumefi	Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento
Gegran	Grupo Executivo da Grande São Paulo
GTA	Greater Toronto Area
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
LC	Lei Complementar

LF	Lei Federal
Limpurb	Departamento de Limpeza Urbana do Município de São Paulo
MVA	Market Value Added
NBR	Norma Brasileira Registrada
NM	Núcleo Metropolitano
PADOG	Plan d' Aménagement et d'Organisation Générale de La Région Parisienne
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo
PMGSP	Plano Metropolitano para a Grande São Paulo
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
RCD	Resíduo da Construção e Demolição
RER	Réseau Express Régional
Ride	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM	Região Metropolitana
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SIELOM	Syndicat des Hauts-de-Seine pour l'élimination des ordures ménagères
SITOM 93	Syndicat Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères de Seine-Saint-Denis
SIVOM	Sindicato de Vocação Múltipla
SIVU	Sindicato de Vocação Única
SNIR	Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPAM	Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana
SPEVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SPVESUD	Superintendência do Plano de Valorização da Fronteira Sudoeste do País
SSO	Secretaria de Serviços e Obras do Município de São Paulo
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SYCTOM	Syndicat Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères

SUMÁRIO

1	Prólogo_____	17
2	Apresentação_____	22
3	Introdução_____	26
3.1	Justificativa_____	26
3.2	Objetivos_____	29
3.3	Justificativa para a escolha dos exemplos_____	30
3.4	Hipóteses_____	31
	CAPÍTULO 1	37
4	Região e Região Metropolitana_____	37
4.1	Experiências de planejamento governamental no Brasil_____	51
4.2	A gestão Metropolitana em São Paulo_____	54
4.3	O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado_____	59
4.4	Considerações sobre a Geografia e o conceito de Estado_____	63
	CAPÍTULO 2	67
5	O modelo institucional brasileiro_____	67
5.1	O reconhecimento da dimensão intermunicipal na legislação brasileira_____	69
5.2	Estrutura administrativa brasileira atual – Constituição de 1988_____	72
5.3	Uma análise da legislação brasileira para a criação das instâncias metropolitanas_____	75
5.4	A criação de instâncias metropolitanas no Estado de São Paulo_____	78
5.5	A gestão de resíduos_____	86
	CAPÍTULO 3	88
6	O arranjo político institucional francês_____	88
6.1	O Processo eletivo francês_____	89
6.2	As interfaces territoriais na França_____	91
6.3	As origens dos sindicatos intercomunais na França_____	93
6.3.1	A Lei de 1884_____	94
6.3.2	A Lei de 1890_____	96
6.3.3	O Pós-Guerra e a nova legislação_____	98

6.3.4	A reestruturação das coletividades locais_____	102
6.3.5	Os arranjos intercomunais: os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCI) e os Sindicatos intercomunais_____	106
6.4	A gestão intercomunal de resíduos na região de Ile-de-France_____	109
6.5	O Sindicato Intercomunal para o Tratamento de Resíduos Domiciliares da Região de Ile-de-France: o SYCTOM_____	119
6.6	O Plano Departamental de Eliminação dos Resíduos Domiciliares e Similares do Departamento de Rhône_____	128
	CAPÍTULO 4	134
7	Modificações administrativas em Toronto após 1997: a fusão_____	134
7.1	As origens da colonização do Canadá_____	135
7.2	Sobre Toronto _____	139
7.3	As alterações administrativas de Toronto: a fusão - conflitos e desafios _____	143
	CAPÍTULO 5	173
8	O tratamento e o destino final de resíduos urbanos: os conflitos colocados para a gestão de resíduos sólidos no município de São Paulo (2001-2004)_____	186
8.1	As primeiras unidades de tratamento de resíduos de São Paulo: os incineradores paulistanos, as usinas de compostagem e a eficácia (localizada) da postura Nimby_____	187
8.2	Gestão da coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos em São Paulo: estudos e proposições recentes_____	203
8.3	Os municípios da RMSP e o destino final dos resíduos domiciliares_____	216
8.4	Informações e gestão - resultados dos Censos do IBGE sobre coleta domiciliar_____	224
8.5	Legislação e gestão - A nova legislação brasileira_____	229
8.5.1	A Lei Federal 11.107/05_____	229
8.5.2	A Lei Federal 11.445/07_____	233
8.5.3	A Lei Federal 12.305/10_____	237
9	Considerações gerais e finais_____	264
10	Bibliografia teórica básica_____	268
11	Bibliografia específica_____	269
12	Anexos_____	274

1. **Prólogo**

Em duas décadas dedicadas profissionalmente à administração municipal, creio ter sido possível conhecer um pouco das grandes questões que envolvem a importante tarefa de garantir a oferta de serviços à população.

Em 1989, após dez anos de trabalho na iniciativa privada, iniciei minhas atividades na esfera pública municipal, o que me possibilitou conhecer diversos aspectos das estruturas de gestão e das possibilidades e dificuldades para a integração e superação dos maiores desafios colocados para a administração pública.

Essa caminhada teve início em São Paulo, na Secretaria Municipal de Abastecimento, no ano de 1989, no âmbito da administração de equipamentos de abastecimento dos mais antigos da história paulistana, que são as feiras-livres.

No ano seguinte fiz parte da equipe denominada Grupo de Risco em Favelas, na Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo, responsável pelo mapeamento de áreas de risco geotécnico em cerca de trezentos núcleos de favelas, cuja definição de hierarquia de risco, criada em conjunto com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo– IPT, julgo ter sido de grande importância para a atuação de muitos municípios nesse campo, desde então.

Essa equipe, instalada no Edifício Martinelli e mais tarde no Largo do Café, Centro de São Paulo, foi ampliada e passou a ser a responsável pelo gerenciamento de projetos e obras de urbanização de mais de 120 núcleos de favelas, entre 1991 e 1992. Participamos de diversos encontros para o estabelecimento de propostas para o Plano Diretor, então em elaboração, envolvendo temas como áreas especiais de interesse social e a concessão do direito real de uso aos moradores de favelas, dentre outros. Os debates iniciados nesses anos contribuíram para a formulação de muitos instrumentos de política urbana previstos no projeto de lei que daria origem ao Estatuto das Cidades, aprovado uma década depois.

Em 1993 atuei como professor da rede municipal de São Paulo, no bairro de Pirituba, na porção noroeste do município, ao mesmo tempo em que dava início aos estudos em nível de mestrado, tendo como foco o destino final dos resíduos sólidos na Grande São Paulo.

Em 1994 retornava à administração pública municipal, agora no município de Diadema, no ABCD Paulista, na Secretaria de Habitação, auxiliando na gestão orçamentária da Secretaria, função que voltaria a exercer entre 2005 e 2008.

Entre os anos de 1997 e 2000 coordenaria o Departamento de Informação e Pesquisa da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, do Município de Mauá, também integrante da chamada Região do Grande ABC. As experiências vividas em São Paulo e Diadema contribuíram para a realização de diversos estudos visando à proposta do Plano Diretor Municipal de Mauá, além da atualização da base cartográfica municipal, após quase 20 anos de sua implantação. Talvez tenha sido o momento em que pude constatar com maior proximidade a dificuldade que representa a ausência de integração metropolitana para a superação de problemas intermunicipais, como ocorre, por exemplo, na área da gestão de resíduos. A experiência do ABCDMRR na questão dos resíduos sólidos constituiu um dos temas abordados em minha dissertação de mestrado em Geografia Humana, defendida em 1999. Ainda em 1999, por meio de inscrição, participei de um curso de gerenciamento de resíduos perigosos na Suécia, oferecido pelo governo daquele país, por intermédio da Agência Sueca de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (Sida). Considero essa experiência de muita importância para a compreensão das questões que envolvem a temática dos resíduos sólidos, entre outras coisas, por me permitir compartilhar com técnicos de outros 17 países as questões que envolvem o manejo de resíduos de alto risco e conhecer a experiência da Suécia, destacado pólo industrial europeu, no enfrentamento desse desafio.

Em 2001 trabalhei na Companhia Metropolitana de Habitação, Cohab-SP. Não obstante o sugestivo nome, a responsabilidade pela indicação da direção desse órgão da administração indireta cabe somente ao Chefe do Executivo do Município de São Paulo. Da mesma forma, ainda que se trate de uma companhia municipal, seus projetos são desenvolvidos também em outros municípios da região metropolitana¹, sem que os poderes locais tenham participado, ao longo dos anos, das decisões.

Em junho daquele mesmo ano era nomeado diretor do Departamento de Limpeza Urbana, vinculado então à Secretaria de Serviços e Obras do Município de São Paulo, quando foram regularizados os contratos e serviços de limpeza. Esse departamento era então responsável pela contratação de todos os serviços vinculados à limpeza urbana (coleta

---

¹ Guarulhos, Carapicuíba e Itapevi.

domiciliar e de serviços de saúde, varrição de vias públicas, operação de aterros sanitários, transbordo, usinas de compostagem, tratamento de resíduos de saúde, coleta seletiva, coleta de entulho e objetos volumosos, coleta e limpeza de feiras-livres e serviços não-rotineiros).

A escala gigantesca do município de São Paulo, com seus mais de 40.000 logradouros, que se estendem por cerca de 17.000 quilômetros, uma concentração populacional superior à de muitos países, como Portugal, e uma geração diária de resíduos domiciliares da ordem de 12.000 toneladas, fizera destinar um orçamento para o então Departamento de Limpeza Urbana (Limpurb), no ano de 2001, de cerca de R\$ 550 milhões, o equivalente ao orçamento anual para o atendimento de todas as necessidades de uma cidade industrial como Santo André, na região do ABCD, com cerca de 600 mil habitantes naquele ano. Desse total, cerca de R\$ 350 milhões vinculavam-se aos serviços de coleta domiciliar, coleta de resíduos de saúde, operação de aterros sanitários, usinas de compostagem, estações de transbordo e coleta seletiva e outros R\$ 200 milhões para serviços de varrição de vias, lavagem de logradouros, coleta de entulho e materiais volumosos e serviços diversos em vias públicas, como capinação e roçagem.

Em 2003 estive à frente da chefia de gabinete daquela Secretaria. Naquele ano foram definidos os modelos para a gestão de resíduos e implantados serviços como a lavagem de vias com água de reuso. Para subsidiar as discussões para a definição dos modelos, tive a oportunidade de conhecer *in loco* diversas experiências em outros países, como os exemplos de Rotterdam, Nantes, Paris, Lyon, Chambéry, Nova York, Chicago, Toronto, Montreal, Vancouver e Buenos Aires, além de estabelecer importantes intercâmbios internacionais com Fukuoka e Osaka.

Naquela oportunidade já conhecia a experiência dos sindicatos intercomunais da França e pude acrescentar muitas informações, que creio sejam de extrema valia para a abordagem a ser apresentada no presente trabalho.

Em todos esses anos dedicados à área pública vivenciei diretamente as dificuldades existentes, oriundas das rotineiras discontinuidades e sobreposições existentes nessa esfera da administração.

Certamente, para quem atua na esfera da administração pública, a primeira compreensão e mais relevante é de que as ações do poder público devem obedecer a preceitos legais.

Na esfera da administração pública só é permitido fazer o que se encontra previsto em lei. A legalidade é um dos cinco princípios da administração pública previstos no texto da Constituição Brasileira, em seus artigos 5º e 37. Os demais princípios são a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Dessa forma, uma simples despesa rotineira deve estar inserida em procedimentos administrativos regidos por preceitos legais, dentre os quais se destacam a Lei Federal nº 4320/64 (que trata do orçamento público) e a Lei Federal nº 8666/93 (que versa sobre licitações e contratos públicos), em meio a um universo de leis municipais, como a Lei Orgânica do Município, estaduais, como as que tratam das questões ambientais e tantas outras de âmbito federal. Em geral, a regulamentação de leis dessa natureza é definida em decreto.

Possibilidades concretas de transformação da realidade surgiram, com o advento da Constituição Brasileira de 1988, como é o caso do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10257/01) e de vários planos diretores municipais que reconheceram os espaços ocupados por favelas e assentamentos irregulares. Esses instrumentos legais asseguraram o amparo legal para o investimento em infra-estrutura nesses sítios.

Da mesma forma, para as ações setoriais, são aplicadas regulamentações próprias. Nesse caso, a título de exemplo, há o Código Florestal² (Lei Federal 4771/65), as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente e a legislação específica para ações que apresentem interface ou interferência ao meio ambiente, e para as definições da legislação urbanística local, como a Lei Federal de Loteamentos (LF 6766/79).

---

² O Código Florestal encontrava-se, no ano de 2011, em processo de alteração no Congresso Nacional, em meio a grande polêmica, notadamente no que se refere à anistia para proprietários de terra que não obedeceram à proibição de remoção das espécies vegetais situadas em áreas de preservação permanente - APP (entre 30 e 500 metros ao longo de cada uma das margens dos corpos d'água, de acordo com sua largura, e 50 metros de raio nas nascentes). Os defensores da manutenção do texto original posicionaram-se contrários à anistia prevista aos proprietários rurais que, ao longo dos anos e ao arripio da lei não respeitaram os limites impostos pelo Código de 1965, e ora se beneficiariam da alteração da legislação. O texto aprovado no Senado e que seguiu para a Câmara para a votação final, estabeleceu a exigência de recuperação das APP, vetando a anistia, todavia, a relatoria da Câmara suprimiu tal exigência.

O estudo que ora pretendo desenvolver é também um desdobramento natural do mestrado, concluído há doze anos, quando pude constatar a necessidade da gestão metropolitana para o equacionamento de questões intermunicipais, na sua essência. Essa experiência teórica recebeu importante contribuição dos anos em que desempenhei novas funções diretamente relacionadas à gestão de resíduos sólidos e, sobretudo, pelo conhecimento das experiências de gestão metropolitana visitadas na França e no Canadá.

Este estudo tem por objetivo ampliar o conhecimento sobre as diversas formas de gestão e, nesse sentido, contribuir para a superação das dificuldades, à medida que aponta caminhos por meio dos exemplos descritos.

2. Apresentação

A principal motivação para o desenvolvimento deste estudo foi a preocupação com a histórica ausência de instâncias de gestão intermunicipal e metropolitana de resíduos, de caráter consultivo e deliberativo e com representatividade dos municípios que as compõem, em cada uma das regiões metropolitanas brasileiras. Preocupamo-nos com a necessidade de enfrentamento dos desafios representados pelos temas que se colocam a esses espaços peculiares, dentre eles o da gestão intermunicipal de resíduos sólidos.

O trabalho corresponde a um desdobramento da dissertação de mestrado, apresentada em 1998, naquilo que se refere à experiência metropolitana em Toronto, no Canadá, bem como ao apontamento da necessidade de acordos intermunicipais para o encaminhamento das questões que envolvem a gestão de resíduos sólidos, especialmente em áreas metropolitanas. A grande transformação institucional de Toronto, em 1997, ocorreu justamente no momento em que se dava a finalização da referida dissertação, o que permitiu citá-la naquela oportunidade como um acontecimento histórico, na medida em que promovia a junção de seis municípios e também a municipalidade metropolitana de Toronto, iniciativa que mobilizou debates intensos, resistência de ordem política e desafios de ordem econômica, temas que procuraremos descrever com maior detalhe adiante.

O Capítulo 1 trata dos conceitos sobre região e região metropolitana, buscando o referencial teórico para o enquadramento das questões que iremos analisar, com base nesses conceitos. Também aborda as experiências de planejamento governamental no Brasil, como ponto de partida para o conhecimento das formas pelas quais o Estado brasileiro buscou sistematizar sua ação.

Para o Capítulo 2 apresentamos o modelo institucional brasileiro, notadamente no que se refere aos aspectos da legislação vinculada às estruturas administrativas brasileiras. Nesse sentido, procuramos resgatar a previsão constitucional para a criação das regiões metropolitanas no Brasil e relacionamos a recente previsão legal para a formação de consórcios intermunicipais, a lei federal que define a política nacional de saneamento básico e a lei federal que dispõe sobre a política nacional de resíduos sólidos, eixos da abordagem do presente trabalho.

No Capítulo 3 é apresentada a gestão de resíduos em cinco dos sete departamentos da região de Ile-de-France, no que se refere à ação de um Sindicato intercomunal criado para

essa finalidade. Nesse capítulo será apresentado o modelo institucional francês e o processo histórico de criação das comunas francesas, a menor unidade administrativa na França. Veremos que o conceito de fusão administrativa adotado na França difere do modelo canadense, ocorrido em Toronto.

O Capítulo 4 traz a experiência de fusão de municípios que, a partir de 1998 passaram a constituir a cidade de Toronto, os mecanismos pelos quais essa concepção se desenvolveu e os aspectos que levaram uma experiência metropolitana bem sucedida desde a década de 1950 a ser substituída, em 1997, por um modelo de gestão que gerou muitos questionamentos no momento de sua criação.

No Capítulo 5 apresentamos o exemplo de gestão de resíduos domiciliares e de serviços de saúde do município de São Paulo, buscando indicar todos os aspectos que cercam o gerenciamento da limpeza urbana, notadamente no que se refere às unidades de tratamento e destino final. Nosso objetivo é o de possibilitar o conhecimento da complexidade que envolve essas funções buscando oferecer elementos para a análise das dificuldades para a adoção de soluções individualizadas em um contexto urbano de pressões urbanas, escassez de áreas para tratamento e, sobretudo, para a disposição final de resíduos.

Para o Capítulo 6 buscamos elaborar uma análise da legislação brasileira relacionada à criação de instâncias metropolitanas, tendo em mente que tais arranjos metropolitanos constituem a unidade em torno da qual os municípios poderão encaminhar demandas importantes, dentre as quais as que envolvem o tratamento e o destino final de resíduos.

Nosso objetivo é estabelecer a comparação de modelos diversos, no que se refere à gestão dos resíduos sólidos domiciliares urbanos, tendo como referência as definições administrativas de cada uma delas. Os modelos são, pela ordem, Toronto no Canadá, a região de Ile-de-France, onde se localiza Paris e o novo cenário criado a partir da legislação brasileira para os consórcios intermunicipais. Toronto viveu uma experiência de junção ou fusão de municípios que deve ser objeto de análise detalhada, pelas diversas questões que se colocam para a iniciativa levada adiante naquela metrópole.

Outra referência destacada, que buscamos trazer à tona para dialogar com outro exemplo é a experiência de 91 comunas situadas na região de Ile de France e que inclui Paris. Estabeleceu-se desde a década de 1980 uma forma de os municípios viabilizarem o tratamento

e o destino final dos resíduos domiciliares, de forma conjunta, a partir da instituição de uma agência intermunicipal, denominada sindicato intercomunal para o tratamento e a disposição final de resíduos domiciliares.

Partimos da premissa que as dificuldades para a gestão de resíduos tomam maior vulto, à medida que as aglomerações urbanas se ampliam. Os equipamentos para a gestão de resíduos representam algum grau de incômodo ao entorno, mesmo que dotados de todos os meios de controle de emissão de material particulado, odores e ruídos, em grande parte porque os resíduos são transportados até essas unidades por meio de caminhões, em operações que costumeiramente são realizadas durante vinte e quatro horas diárias, nos sete dias da semana.

Nesse sentido, a ausência de gestão metropolitana ou intermunicipal dificulta (quando não inviabiliza) o planejamento e a indicação das áreas que irão abrigar esses equipamentos destinados ao transbordo³, o tratamento e o destino final dos resíduos, no âmbito dos municípios integrantes dessa região. Destaca-se também o aumento dos custos de logística de transporte, em razão da impossibilidade de instalação de unidades próximas aos centros geradores, seja pela restrição urbanística, proximidade com áreas residenciais, restrição ambiental (em municípios cujo território esteja localizado integralmente em área de proteção ambiental), ou mesmo pela absoluta inexistência de terrenos adequados disponíveis.

Nosso principal enfoque será direcionado para a necessidade da integração dos municípios, com vistas à gestão de serviços e atividades que, por sua própria natureza, exigem a ação coordenada para a amenização de impactos econômicos, ambientais e sociais.

Toronto contava com uma instância metropolitana desde 1953 (Metro Toronto) e, em 1998, por intermédio de lei aprovada pela Província de Ontário, passou por uma reformulação administrativa radical, com a fusão de seis municípios (além da própria Metro Toronto que deixou de existir) que passaram a formar a Cidade de Toronto, em um processo de fusão, denominado *amalgamation*.

---

³ O transbordo consiste da transferência da carga coletada pelos caminhões que realizam a coleta de resíduos domiciliares para carretas com maior capacidade volumétrica, que promovem o envio dos resíduos ao destino final, otimizando a utilização da frota de caminhões coletores.

Para as comunas francesas, a criação e a adesão a uma agência (sindicato intercomunal) com representação de cada comuna, possibilitou uma alternativa segura às soluções individuais, de maior custo. No caso de Toronto, todavia, veremos que a implantação da proposta sofreu resistências por parte da população das diversas localidades.

Nosso escopo inicial era a comparação entre os exemplos de França (Ile-de-France) e Canadá (Toronto), como estratégias para o enfrentamento dos desafios colocados à gestão pública. À medida que obtivemos informações de outros atores envolvidos, percebemos que, em ambos os casos, os debates envolvendo questões como autonomia municipal e participação dos cidadãos na tomada de decisão vieram à tona, fornecendo maior subsídio para a obtenção de uma análise mais completa.

Para o Brasil, teremos condição de analisar de que forma se encontram estabelecidos os agrupamentos metropolitanos e o alcance de suas ações, à luz dos diversos instrumentos legais.

3. Introdução

O presente trabalho tem como escopo a análise das dificuldades encontradas para a gestão metropolitana de serviços urbanos no Brasil, com ênfase nas relações intermunicipais, vinculadas ao gerenciamento de resíduos sólidos domiciliares e à experiência de gestão metropolitana de outros países.

O estudo pretende analisar a Região Metropolitana de São Paulo e promover uma comparação com exemplos de gestões intermunicipais (ou intercomunais) desenvolvidas nos territórios de Canadá (Toronto) e França (região de Ile-de-France). No exemplo canadense, a gestão metropolitana foi instituída, como vimos, ainda no início da década de 1950. A experiência francesa data do início da década de 1980.

O trabalho busca apontar o desenvolvimento de cada experiência, seus mecanismos de implementação, legislação aplicada e as interfaces de planejamento. Na França a exigência de elaboração e aprovação do Plano Departamental de Eliminação de Resíduos Domiciliares e Similares, prevista em lei, é um importante diferencial. O Plano do Departamento de Rhône, onde se encontra a cidade de Lyon, de novembro de 2000, será apresentado. Este instrumento de gestão fornecerá elementos para o conhecimento da realidade de uma destacada metrópole francesa.

Da análise desses exemplos, escolhidos entre outros pela semelhança de características em relação à situação brasileira, podem resultar proposições que se mostrem adequadas para futuras medidas governamentais propiciatórias à solução de situações problemáticas relativas ao tema, no Brasil.

3.1 Justificativa

Foram tomadas, como justificativa para a escolha do tema e a caracterização do estudo, as razões que se seguem.

São conhecidos os problemas decorrentes da ausência de planejamento e procedimentos adequados ao gerenciamento de resíduos nas grandes metrópoles mundiais, sobretudo naquelas situadas em países ditos subdesenvolvidos ou emergentes. Os efeitos

nocivos ao meio ambiente, resultantes da negligência com questões que envolvem a gestão dos resíduos são discutidos no Brasil, com maior frequência, há pouco mais do que duas décadas. Se os maiores problemas dos municípios que apresentam menor contingente populacional e/ou arrecadação própria insuficiente estão vinculados à restrição orçamentária para viabilizar coleta, tratamento e disposição final do lixo, inclusive por questões que envolvem escala de geração, disponibilidade de terrenos para a disposição final e mesmo estrutura administrativa insuficiente para acompanhar os serviços, os grandes centros urbanos ressentem-se de um gerenciamento apropriado para os resíduos, de uma forma consideravelmente grave. Com o advento da revolução industrial e, com especial destaque para o fenômeno da globalização e a intensificação do consumo pós-guerra, as grandes aglomerações humanas promovem a geração de uma grande quantidade de resíduos, com reduzidas possibilidades de soluções adequadas e que envolvam medidas de baixo impacto ambiental e econômico.

As experiências desenvolvidas em alguns países têm apontado para uma concertação intermunicipal visando ao atendimento de demandas comuns a vários municípios. Tal solução possibilita o enfrentamento das dificuldades advindas da pressão urbana quanto à localização dos equipamentos para tratamento e transporte dos resíduos, de forma coordenada, reduzindo custos e otimizando recursos.

Algumas dessas soluções, contudo, passaram por um rearranjo político e administrativo, implicando uma redução do número de municípios autônomos, ou a relativização da autonomia em outros casos. Nesse aspecto, é importante observar os principais entraves para a efetivação de soluções como essas, já que, no caso brasileiro, ao que tudo indica, o tema desencadearia intensos debates, levando em conta aspectos como a autonomia dos municípios, assim como resultou em grandes questionamentos onde foi proposta.

Falamos, portanto, de um espaço definido, no interior do qual se estabelecem disputas e decisões que resultarão em novas relações entre seus componentes. No âmbito dos grandes centros urbanos, essa concentração dos debates é uma consequência da grande força econômica por eles exercida.

Uma importante observação feita por Santos (1996, p. 144) permite qualificar o papel assumido pelo espaço em meio à dinâmica social:

[...] Por suas qualidades funcionais, o espaço, como qualquer outra estrutura social, (ou nível da sociedade, se se prefere dizer assim) é, por sua estrutura mais que por sua forma, um reflexo da sociedade global, seu dinamismo sendo consequência da cisão da sociedade global e sua consequente distribuição sobre o território. Nesse caso também o espaço seria considerado como um fato social, pois se impõe a toda gente. Mas, se consideramos o espaço por suas qualidades sistêmicas, ele ganha novos atributos, como a capacidade de condicionar, até certo ponto de forma determinante (uma determinação condicionada, todavia) a evolução das outras estruturas sociais.

O autor (SANTOS, 1996, p. 148) permite uma análise do papel das grandes cidades na definição das estruturas, chegando ao conceito de inércia dinâmica:

Se o espaço organizado é também uma forma, um resultado objetivo da interação de múltiplas variáveis através da história, sua inércia é, pode-se dizer, dinâmica. Por inércia dinâmica queremos significar que as formas são tanto um resultado como uma condição para os processos. A estrutura espacial não é passiva mas ativa, embora sua autonomia seja relativa, como acontece às demais estruturas sociais.

Essa inércia ativa ou dinâmica se manifesta de forma polivalente: pela atração que as grandes cidades têm sobre a mão-de-obra potencial, pela atração do capital, pela superabundância de serviços, de infra-estruturas, cuja repartição desigual funciona como um elemento mantenedor das tendências herdadas.

As disputas a que nos referimos anteriormente ocorrem em um espaço caracterizado por essa inércia dinâmica. O mesmo autor considera essa propriedade do espaço uma condição básica de sua existência:

Se a cada transformação no conjunto das relações sociais o espaço acompanhasse as mudanças que conhecem as outras estruturas sociais e se adaptasse imediatamente às suas necessidades de funcionamento *optimum*, ele não teria senão um papel passivo. Mas aquela inércia dinâmica de que o espaço é dotado lhe assegura, antes do mais, a tendência a reproduzir a estrutura global que lhe deu origem, ao mesmo tempo em que se impõe a essa reprodução social como uma mediação indispensável que às vezes altera o objetivo inicial ou lhe imprime uma orientação particular (SANTOS, 1996, p. 149).

Em seguida, o autor conclui essa análise, apontando para certa perenidade das conformações geográficas, em contraposição à constante mutação das questões que envolvem as variáveis sociais:

O papel específico do espaço como estrutura da sociedade vem, entre outras razões, do fato de que as formas geográficas são duráveis e, por isso mesmo, pelas técnicas que elas encarnam e às quais dão corpo, isto é, pela sua própria existência, elas se vestem de uma finalidade que é originariamente ligada, em regra, ao modo de produção precedente ou a um de seus momentos. Assim mesmo, o espaço como forma não tem, de modo algum, um papel fantasmagórico, pois os objetos espaciais são periodicamente revivificados pelo movimento social (SANTOS, 1996, p. 149).

Nesse aspecto, as experiências selecionadas no presente estudo podem ser consideradas a partir dessas premissas. São relações que se estabelecem em contextos similares, mas em realidades diversas, movidas por interesses econômicos que contaminam as

decisões políticas. Ainda que os palcos nos quais essas relações se desenvolvem apresentem processos de formação distintos, constata-se uma similaridade no que se refere ao papel desempenhado pela dinâmica espacial e pela lógica de apropriação do espaço.

3.2 Objetivos

Frise-se que o estudo se propõe ao levantamento de experiências em dois países distintos, analisando o desenvolvimento do processo em uma região metropolitana do Canadá (Toronto) e em uma região metropolitana da França (Ile-de-France), confrontando-as com a experiência brasileira da Grande São Paulo, atual Região Metropolitana de São Paulo, para possibilitar a identificação de impasses, dificuldades, situações de conflitos, bem como as propostas de enfrentamento dos desafios das grandes aglomerações urbanas.

Analisar as experiências dos dois países e proceder à comparação com o estado da arte no campo da gestão intermunicipal de resíduos sólidos domiciliares é o principal objetivo da pesquisa.

Dadas as especificidades do ordenamento jurídico dos três países (França, Canadá e Brasil), buscaremos estabelecer as diferenças no aspecto da legislação aplicada, como etapa primeira da investigação.

No cenário nacional, vamos analisar alguns exemplos de propostas para a gestão metropolitana no Estado de São Paulo e os recentes instrumentos legais sobre a formação de consórcios públicos, sobre a definição de diretrizes para o saneamento básico e, por fim, sobre a política nacional de resíduos sólidos.

Ainda que se possa verificar que a previsão legal para a instalação de regiões metropolitanas no Brasil aponte para o ano de 1973, apenas em 2011 foi aprovada a lei estadual que cria a Região Metropolitana de São Paulo⁴.

---

⁴ As primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram criadas por meio da Lei Federal Complementar nº 14 (LC 14/73), de 1973, e da Lei Complementar nº 20 (LC 20/74), de 1974, e correspondiam às nove mais populosas regiões onde estavam localizadas as capitais dos Estados. A Lei Complementar Federal remetia a criação das entidades metropolitanas de gestão para leis complementares estaduais, de autoria do executivo, o que só viria a ocorrer em 1996, com o Projeto de Lei Complementar para a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista, em São Paulo. A bem da verdade, o Estado de São Paulo já contava, à época, com a criação das Regiões Administrativa Estaduais, reconhecia a existência da Região Metropolitana de São Paulo, e

As questões que surgem e que representam uma complexidade maior para seu enfrentamento, com o passar dos anos, estão relacionadas não só à gestão de resíduos, como também à macrodrenagem, ao transporte público e ao planejamento urbano, dentre outros setores sob encargo da administração pública.

Pretendemos demonstrar que as dificuldades observadas nos últimos 40 anos são reflexo da ausência de um componente intermunicipal para a gestão de temas comuns aos municípios, para os quais não se vislumbram soluções individualizadas. Nesse aspecto, a gestão de resíduos domiciliares assume grande destaque, pelos efeitos nocivos à qualidade de vida dos moradores de cada uma das localidades e pelo comprometimento ambiental.

3.3 - Justificativa para a escolha dos exemplos

França e Canadá constituem interessantes exemplos no âmbito da gestão de resíduos e, notadamente, para que possamos promover a comparação com a realidade brasileira, pelo arranjo político diferenciado dos dois países.

A multiplicidade de unidades político-administrativas de caráter local na França contrasta com a recente experiência canadense de fusão de municípios. Todavia, ambas as experiências têm de enfrentar uma condição essencial, que é alcançar o planejamento de parte da gestão de resíduos de forma intermunicipal ou intercomunal.

À medida que a área urbanizada se amplia, qualquer que seja o país em que se dê o fenômeno metropolitano, e os núcleos de cidades se tornam conurbados, resultando um tecido urbano contínuo, as possibilidades de implantação de novas áreas para tratamento vão ficando mais escassas, implicando maior custo e mais difícil logística de transporte.

A existência de um ente que promova a interlocução entre as municipalidades parece ser condição básica para que se possibilite a gestão dos serviços inerentes aos resíduos produzidos no espaço urbano, de forma a reduzir custos, diminuir impactos ambientais, viabilizar escala para o tratamento e possibilitar arranjos institucionais perenes.

---

implantara um sistema de planejamento para a mesma. É necessário considerar, por outro lado, que, de acordo com Sá (1981, p. 14) a LC 14/73 não criou “uma quarta esfera de governo, e sim, instituições administrativas sem autonomia política, nem personalidade jurídica”.

3.4 - Hipóteses

As experiências que pretendemos analisar desenvolveram-se em realidades diversas, a partir de definições políticas lançadas em momentos históricos específicos e em contextos políticos distintos.

Buscamos demonstrar que a necessidade de adoção de soluções duráveis impõe a criação de arranjos institucionais e territoriais para fazer frente aos desafios urbanos.

Dessa forma, partimos da premissa de que as análises terão por base o modelo político adotado em cada nação, levando em conta o sistema de governo e a estrutura administrativa.

Um componente que deverá ser objeto de uma análise mais detida é o papel exercido pelo cidadão nos momentos em que ocorreram as mudanças na configuração dos territórios. Nesse caso, cabe verificar se é possível identificar uma postura passiva da sociedade frente às modificações propostas; se os projetos foram submetidos à apreciação popular; se houve espaço para a realização dos debates envolvendo a população; e se tais consultas populares resultaram em alguma alteração da proposta inicial.

Muitos exemplos de alteração física dos espaços destinados à sede dos poderes são conhecidos e foram objeto de estudos, sob várias perspectivas. De Boston a Washington, de Versailles a Paris, do Rio de Janeiro a Brasília, cada um deles contou com algum ingrediente peculiar.

Citamos o trabalho de Vesentini (1986) que considera o caráter autoritário da mudança da capital brasileira e da criação de Brasília, destinada a construir um espaço apartado da sociedade. O autor resgata a origem de Brasília (o chamado Retângulo Cruls), ainda na primeira Constituição Republicana e todos os momentos em que se deu a construção da assim chamada ‘Versalhes dos trópicos’⁵ e identifica uma vertente política para essa ação sobre o espaço:

Uma ação estatal sobre o espaço, tal como a transferência da cidade-capital, possui sempre uma dimensão política; e se essa ação, ademais, for alicerçada no saber geopolítico, essa política é claramente voltada para o controle social, para o reforço da dominação. E o discurso geopolítico, sem dúvida alguma, constituiu um dos pré-requisitos básicos para a transferência da Capital Federal do Rio de Janeiro para Brasília. (VESENTINI, 1986, p.61)

---

⁵ Vesentini, 1986, p. 21

De acordo com o autor (1986, p. 84), o fator que estava no centro da decisão de transferência da capital correspondia às pressões exercidas por uma concentração populacional que crescia a cada ano. Dessa forma, o autor considera que “a excessiva aglomeração demográfica do Rio de Janeiro, que facilitaria eventuais ‘agitações sociais’, nunca foi esquecida”.

Essas análises, todavia, devem levar em conta também que uma condição imprescindível se impunha, como indica Vesentini (1986, p. 95):

[...] na verdade a efetivação dessa idéia teve como uma de suas precondições a centralização financeira e política ocorrida por volta do final da década de 1920 e acelerada a partir de 1937. Edificar uma cidade para 500 mil habitantes numa área desprovida de infra-estrutura para tal – que necessitava, portanto de inúmeras obras paralelas: geração de eletricidade, estrada etc. – era algo possível apenas para um governo federal que concentrasse em suas mãos a maior parte do orçamento público arrecadado no País.

[...]

Brasília foi possível, entre outras coisas, porque o Governo Federal, a partir do Estado Novo, já dispunha de uma base fiscal que lhe garantia a preponderância na divisão dos tributos pelos municípios, Estados e União, além do controle de toda entrada de recursos externos no País.

Na mesma linha de abordagem, o exemplo francês de intercomunalidade trouxe certo viés autoritário. Ainda em 1789, o governo revolucionário reconheceu um número de 44 mil comunas⁶, considerado excessivo (MARCOU, 2000, p.3). O mesmo autor lembra a ação de Napoleão Bonaparte para promover a redução do número de comunas para pouco mais de 38.000. Um século mais tarde, em março de 1890, era aprovada uma lei que tratava da criação de sindicatos intercomunais, para a execução de finalidade específica, conhecidos como SIVU (Sindicato de Vocação Única). A questão que alguns autores colocam é sobre o caráter autoritário dessa formulação. Mais do que viabilizar a ação conjunta de municípios, a leitura que alguns autores fazem desse processo é de que a intercomunalidade na França apresentou o condão de reduzir a autonomia comunal.

De acordo com Rangeon (2000, p. 9) a lei francesa de 1971 (Lei Marcellin) tinha por finalidade o reagrupamento, por meio de fusão, de 36.000 comunas francesas. Segundo o autor, muitos dos eleitos das comunas partilharam do receio de um reagrupamento autoritário.

---

⁶ Comuna é a menor unidade administrativa na França, o poder local que se assemelha ao ente federativo representado pelos municípios, no Brasil.

O modelo republicano de governo local que se constitui em torno de instituições territoriais tradicionais (Estado, departamento, comuna) se desenvolve atualmente a partir de um novo modo de gestão de políticas públicas com base em territórios funcionais que são a Europa, a região e a aglomeração. O receio de uma intercomunalidade imposta se deve, assim, a uma inquietação sobre o papel da comuna (RANGEON, 2000, p.12).

No caso da cidade canadense de Toronto, após a boa experiência do governo metropolitano, como avaliam autores como Boudreau (2006) e Sewell (2009), a proposta de fusão dos seis municípios constituiu um processo de grande enfrentamento político, sem aprovação da maioria da população e com uma proposta que se deu no rastro da fórmula de uma política neoliberal que teve início no final da década de 1970.

Nosso contraponto é a análise do estado da arte da gestão metropolitana brasileira, enfatizando o exemplo da Região Metropolitana de São Paulo. Desde 1973 quando se dá a aprovação da Lei Complementar que cria as regiões metropolitanas brasileiras, o país vê a criação de alguns órgãos de gestão metropolitana, mas de reduzido alcance. Queremos testar a pressuposição de que os tímidos resultados obtidos na gestão metropolitana ou mesmo as imensas dificuldades que hoje a população urbana enfrenta se dão pela ausência de uma instância de decisão política que contemple a participação dos municípios num colegiado de gestão, assim como o aporte de recursos para os investimentos necessários. Outras importantes funções que caberiam ao órgão metropolitano seria a compatibilização dos planos diretores municipais, as diretrizes para o transporte público, a integração dos mecanismos de proteção e monitoramento ambiental e tantos outros.

Tomemos como exemplo a então denominada Grande São Paulo. Criado em meados da década de 70, o Conselho Metropolitano da Grande São Paulo contava com uma estrutura composta por cinco diretorias e um Fundo Metropolitano, o Fumefi. Um elemento que agregava grande dificuldade à integração dos municípios da região era a composição da Diretoria, que não contava com representantes apresentados pelos municípios, indicada que era, na sua totalidade, pelo governador. Para ilustrar o grau de descompromisso com os preceitos democráticos mais elementares, cabe lembrar que o próprio governador do Estado não era eleito, mas indicado pelo Presidente da República⁷.

---

⁷ A primeira eleição direta para Governadores dos Estados, após o golpe militar de 1964, ocorreu em 1982. Para as capitais dos Estados e municípios considerados de Segurança Nacional, a primeira eleição direta para Prefeito teria lugar no ano de 1985.

No tocante às competências para os serviços de saneamento básico, cabe aos municípios a responsabilidade pelo gerenciamento dos resíduos domiciliares, como prevê a Constituição Federal de 1988. De acordo com o trabalho da Prefeitura do Município de São Paulo, Diretrizes para a Destinação Final dos Resíduos Sólidos no Município de São Paulo (1992, p.12):

A Constituição Federal de 1988, a exemplo dos ordenamentos anteriores, estabeleceu no seu artigo 30 a competência privativa dos municípios para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, aí incluídas evidentemente as tarefas de limpeza pública, coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos.

Trata-se, contudo, de tema de elevada importância ambiental com reflexos diretos na saúde da população, de tal modo a ter o legislador constitucional conferido à União Federal competência para traçar normas gerais destinadas a garantir o controle da poluição e impedir a degradação do meio ambiente (C.F. artigo 24, VI). Indiscutível, portanto, a submissão do tema 'disposição de resíduos sólidos' ao regramento da legislação sanitária e ambiental.

No que se refere à autonomia municipal para a gestão dos serviços de saneamento (água, esgoto, drenagem e resíduos), o trabalho de Peixoto (1994, p. 7) afirma:

No início dos anos 70, com objetivo de viabilizar a execução do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, foram criadas muitas das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), que a partir de normas ditadas pelo antigo Ministério do Interior e pelo extinto BNH – Banco Nacional de Habitação – passaram a ter exclusividade na obtenção de empréstimos daquela instituição, para a execução de obras de saneamento em todo o país.

As CESBs, além de incorporarem os órgãos vinculados aos respectivos governos estaduais, que atuavam diretamente nos serviços (em São Paulo havia a Comasp, a Saec, a Sanesp, a SBS e a Sanevale), deveriam obter as concessões junto aos municípios. Nessa tarefa, respaldados no autoritarismo do governo federal, os governos estaduais e as CESBs usaram todos os mecanismos de pressão política e de verdadeira chantagem econômica, vergando os então inocentes ou subservientes prefeitos e vereadores, da maioria dos municípios brasileiros, aos seus jugos e interesses.

Deste processo, apenas cerca de 1.000 municípios, dos quase 4.000 então existentes no país, escaparam do rolo compressor e mantiveram a autonomia na gestão e operação dos seus serviços de saneamento.

Cabe observar que o advento das CESBs deu origem não só a esse conflito de poder entre os municípios e as ditas concessionárias estaduais que, por meio de expedientes variados assumiram os serviços de água e esgoto até então gerenciados pelos municípios, mas a um desmembramento da gestão de saneamento básico, ficando para os municípios a gestão de resíduos sólidos (limpeza urbana, coleta, tratamento e disposição final) e drenagem. A gestão fragmentada do saneamento básico representou mais uma dificuldade a ser superada pelos municípios.

No Estado de São Paulo, a Lei 7750/92 estabelece a Política Estadual de Saneamento que prevê, em seu artigo 12, inciso I, que os serviços públicos de saneamento de âmbito municipal serão prestados pelo Poder Executivo Municipal, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

No âmbito da gestão de resíduos domiciliares, que pretendemos abordar neste estudo, a exemplo dos demais serviços urbanos de responsabilidade local, a intermunicipalidade surge como uma opção para o enfrentamento das dificuldades à gestão local, que se manifestam pela escassez de áreas disponíveis e aptas ao manejo de resíduos ou sua disposição final, pelas restrições orçamentárias e pelas dificuldades de escalas compatíveis de resíduos gerados, para a adoção de soluções ao nível do próprio município⁸. Esses fatores limitam o acesso a soluções de menores custos e impactos ambientais.

A ocorrência de vazadouros a céu aberto (lixões) como alternativa para o destino final dos resíduos domiciliares pode ser entendida a partir da percepção de que muitos municípios não reúnem capacidade econômica ou financeira de dispor de sistemas adequados para o tratamento e a disposição final do lixo. Isolados, pouco poderão fazer para equacionar essa questão. A reunião de municípios em uma entidade na qual sua participação e representação sejam efetivas, pode significar a diferença entre saídas individuais de elevado custo ambiental e social e uma solução perene, que possibilite a interação de todos nos processos de planejamento e tomada de decisão, rompendo isolamentos e garantindo que as informações sejam apropriadas pela sociedade.

Os exemplos dos sindicatos intercomunais franceses, com especial menção ao Sindicato Intercomunal que congrega Paris e outras 90 comunas, podem servir de referência para a constituição de consórcios intermunicipais no Brasil. Também o exemplo da gestão metropolitana de Toronto, entre 1953 e 1997, constituiu importante experiência, cuja análise em muito poderá auxiliar na implantação de estruturas similares, envolvendo as regiões metropolitanas brasileiras.

Vamos também indicar outras iniciativas recentes, no tocante à composição de municípios para o atendimento de objetivos comuns, como é o caso de Consórcios Intermunicipais para a operação de Aterro Sanitário, assim como as leis federais aprovadas recentemente que tratam dos Consórcios entre entes federativos, do Saneamento Básico e da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

---

⁸ As escalas de resíduos geradas em municípios com menor contingente populacional são, ao mesmo tempo, insuficientes para a adoção de um sistema que atenda apenas ao município gerador, pressupondo a contratação por meio de investimentos externos ao orçamento municipal, nos casos da concessão de serviços, porém são suficientes para o comprometimento ambiental, nos casos em que os manejos são inadequados.

Por fim, vamos observar quais são os exemplos recentes de entidades metropolitanas, como são constituídas e as perspectivas colocadas para sua atuação.

Nosso enfoque trata, por um lado, da necessidade de integração de forças para o enfrentamento de desafios comuns e, por outro lado, a garantia da autonomia dos municípios e a preservação do direito do cidadão ao governo local.

CAPÍTULO 1

4 - Região e Região Metropolitana

O termo ‘região’ é utilizado no idioma português, particularmente no Brasil, para algumas definições. No dicionário Aurélio, o substantivo feminino compreende:

Grande extensão de terreno; Território que se distingue dos demais por possuir características (clima, produção etc.) próprias; Cada uma das partes em que, mediante limites não raro arbitrários, se considera dividido o corpo humano para facilitar o seu estudo;

De maneira habitual a expressão é utilizada para definir espaços menores, como ocorre na linguagem coloquial. Dessa forma, estamos acostumados a ouvir o sistema de som do metrô de São Paulo anunciar ‘a região das portas do metrô’, ou algum anúncio apregoar ‘a região da Avenida Paulista’, ou ‘a região do Mercado Central’. A esse respeito, Kayser (1980, p. 281) esclarece:

É preciso observar que o vocabulário corrente levanta obstáculos intransponíveis para o esclarecimento da questão; por um lado a palavra ‘região’ é usada em sentido tão geral que seria difícil atribuir-lhe apenas um sentido preciso, científico, e reservar outras palavras para os diversos espaços não ‘regionalizados’. Por outro lado, a criação ou a utilização de uma outra palavra para designar a região organizada a região *stricto sensu*, só contribuiria para distanciar o público de um conceito de que ele deve tomar consciência. Em vista disso, é mais sensato continuarmos a utilizar a mesma palavra para designar objetos – porções do espaço – fundamentalmente diferentes.

Entre a linguagem coloquial e a definição encontrada nas referências de autores como Kayser, podemos observar a importância dessa expressão para definir uma determinada parcela do espaço. Na linguagem coloquial, a definição está direcionada aos espaços situados junto a um ponto de referência espacial. Em expressões como a região da Avenida Paulista, ou a região da Avenida Brasil, assim como a região da Vinte e Cinco de Março, o ponto referencial são os logradouros assim denominados. Nas expressões como a região do Mercado Central, a região do Aeroporto, a região do Teatro Municipal, os pontos de referência são estabelecimentos de comércio ou de prestação de serviços ou lazer. Para espaços reduzidos, como na expressão utilizada pelo sistema de alto-falantes do metrô, em São Paulo, alertando para a liberação da região das portas, a referência é para uma parte do vagão, na qual se localiza a abertura para a entrada e saída de passageiros.

Para a geografia, o termo região se destina a uma conceituação específica, a qual apresenta características essenciais. Kayser (1980, p.280) enumera fatores básicos para uma

definição complexa, a partir de três características essenciais, na ausência das quais, segundo o autor, não haveria região, mas somente meios geográficos:

Uma região se define pelos laços existentes entre seus habitantes. Esta expressão, laços, deve ser entendida em seu mais amplo sentido, isto é, englobando não somente as relações, mas também os caracteres comuns. Estes constituem freqüentemente a base de importantes coesões espaciais: minorias étnicas estreitamente localizadas no seio de comunidades nacionais, sistema de produção especializada – agricultura, mineração – de que participam todos os homens residentes em um território dado, estruturas sociais particulares que definem certos tipos de relações entre os habitantes de determinada área etc. Esses laços imprimem ao espaço dado uma certa homogeneidade, mas não são suficientes para produzir uma região se não forem criadores de uma organização econômica e social. Temos assim as ‘regiões agrícolas’; são regiões de agrônomos ou de geógrafos. Ela só têm realidade em relação à descrição que delas se faz de fora.

No que se refere à estrutura de uma região, em sua configuração, Kayser (1980, p.280) apresenta alguns aspectos inerentes à formação e organização de uma região, na qual a ocorrência de um núcleo, de um *cuore*, é sua condição fundamental:

Uma região se organiza em torno de um centro [...] Não há verdadeira região sem centro, sem núcleo, isto é, sem cidade, [...] A organização, tradução concreta do fenômeno de regionalização, deve assentar-se sobre um eixo, um ‘pólo’, um ‘núcleo’, se assim se quiser dizer, e este, baseado em atividades da população empregada em comércio, bancos, companhias de seguros, hotéis etc., somente tem lugar na cidade. Assim, por mecanismos bem conhecidos, a cidade comanda o espaço que a envolve, encerrando-o em uma rede de relações comerciais, administrativas, sociais, demográficas, políticas, da qual ela ocupa o centro. Sem recorrer a nenhuma fórmula atraente – mais ao gosto do estilo atual, - mas com um magistral senso de observação geográfica, Vidal de La Blache já escrevera há mais de 50 anos: ‘Cidades e estradas são as grandes iniciadoras de unidade: elas criam a solidariedade das áreas’.

Além do núcleo, do centro difusor, há que se considerar que uma região integra um conjunto, o qual se relaciona interna e externamente, como entende o mesmo Kayser (1980, p. 280):

Uma região só existe como parte integrante de um conjunto. O terceiro grande elemento da definição da região não reside, portanto, em seu próprio seio; ele provém do exterior, ou melhor, diz respeito a seus laços com o exterior. É sua função no conjunto nacional, e mesmo internacional, numa economia global. Espaço limitado, a região participa de um espaço mais amplo; neste sentido, ela é dominada – e essa dependência desempenha em sua evolução um papel muitas vezes preponderante – porque ela é ao mesmo tempo aberta e integrada. O poder, financeiro e político, isto é, a capacidade superior de decisão, escapa sempre à região; ele é ‘deslocalizado’. ‘Por isso a região é sempre o instrumento ou o âmbito da dominação’ (P.Carrère).

A seguir, Kayser (1980, p.280) apresenta uma definição essencial para o fenômeno que pretendemos aqui analisar: as questões de ordem administrativa no âmbito da região metropolitana: “É o que ocorre no plano administrativo: a região é um nível intermediário indispensável entre o poder central e os organismos locais. Ela é o quadro territorial no qual se aplicam as decisões, para o qual são estudados os programas de ação”.

A região é definida por Kayser (1980, p. 279) como um fenômeno geográfico. Proceder ao seu conhecimento, envolver-se com uma análise ampla, e refletir sobre suas variáveis, são contribuições fundamentais do geógrafo à ciência e à sociedade:

Qualquer que seja o modo pelo qual for considerada ou a utilidade que lhe for atribuída, a região é de qualquer forma um fenômeno geográfico. O geógrafo pode defini-lo, explicá-lo, querer delimitá-lo. Ao proceder assim, o geógrafo é ativo, tecnicamente indispensável, socialmente útil; ele assume com o máximo de plenitude e de fidelidade a vocação fundamental da ciência.

Para Kayser (1980, p. 282), uma região é um espaço preciso sobre a terra, porém não imutável. Ela está inscrita em um “quadro natural determinado, e que responde a três características essenciais, como vimos: os laços existentes entre seus habitantes, sua organização em torno de um centro dotado de certa autonomia, e sua integração funcional em uma economia global”. É, ainda, o resultado de uma associação de fatores ativos e passivos de intensidades variáveis, cuja dinâmica própria está na origem dos equilíbrios internos e da projeção espacial.

Para a análise da região, o mesmo autor (1980, p.303) destaca cinco itens principais, que seriam a população, em seus aspectos demográficos e sociais; os recursos e sua utilização; o consumo; as relações exteriores e a estrutura geográfica.

Outra valiosa contribuição de Kayser (1980, p.313) refere-se à análise do desenvolvimento desigual das regiões. Segundo o autor:

Em um quadro espacial de grandes dimensões, o desenvolvimento econômico e social não se efetua de uma maneira uniforme; as condições naturais e humanas diferentes que ele encontra são os primeiros fatores de uma inevitável diferenciação geográfica no progresso. Esta representa, em teoria, o resultado de uma seleção espontânea na divisão e na especialização do trabalho.

Um aspecto do estudo de Kayser que gostaríamos de valorizar é a visão de que se trata de um fenômeno mutável (1980, p. 313):

De um ponto a outro de uma pequena área, de uma casa a outra da aldeia, a diferença de situações é freqüentemente considerável, e provém de fatores diversos: naturais, históricos, psicológicos, sociais, culturais... De uma cidadezinha comercial, de um porto, de uma cidade industrial à área rural circunjacente, considerada globalmente, as diferenças são ainda mais acentuadas. Mas em ambos os casos trata-se de fenômenos locais, de desequilíbrios eventualmente remediáveis por uma reorganização econômica ou social. Em compensação, de um conjunto regional a outro, as disparidades, quando aparecem, são, para seu estudo e para a preparação de sua redução, do domínio da competência do geógrafo.

Mumford (1991, p. 553) efetuou uma comparação entre a cidade antiga e as metrópoles modernas, no que se refere aos mecanismos de controle. Vale também destacar

que os processos que se estabelecem nesses contextos urbanos ditos modernos, segundo o autor, são inerentes ao crescimento das cidades:

Os organizadores da cidade antiga tinham algo a aprender dos novos dirigentes da nossa sociedade. Aqueles amontoavam seus súditos dentro de um recinto murado, sob a vigilância de guardas armados dentro da cidadela menor, para melhor mantê-los sob controle. Hoje, aquele método é obsoleto. Com os meios atuais de comunicação de massa a longa distância, o disperso isolamento passou a ser um método ainda mais eficiente de manter uma população sob controle.”

[...] Cada membro do Subúrbio torna-se prisioneiro graças à própria separação pela qual pagou: é alimentado por uma estreita abertura, um cabo telefônico, uma onda de rádio, um circuito de televisão. Não é preciso dizer que isso não é resultado de uma conspiração consciente, de uma esperta minoria: é um subproduto orgânico de uma economia que sacrifica o desenvolvimento humano ao processo mecânico.

Harouel (1990, p.11), analisando o urbanismo na antiguidade, no caso de Grécia e Roma, observa que, “para os gregos, a noção de ‘cidade’ não se confunde com a de ‘vila’. A cidade (*polis*) é antes de tudo uma comunidade de cidadãos, uma associação de caráter moral, político e religioso”. Nesse sentido, como descreve o autor, a idéia de cidade tem sua origem numa sociedade rural, cujas habitações guardam grandes distâncias entre si, assim como seus agrupamentos políticos não contam nenhum vínculo com qualquer idéia urbana.

Dentre os elementos urbanos que Harouel (1990, p.24- p.29) resgata, como a muralha, as ruas, o fórum, os equipamentos públicos e as habitações, destacamos, para algumas considerações, o primeiro deles: a muralha.

Harouel (1990, p.24) observa que a muralha, enquanto elemento urbano, encontra sua origem na necessidade de isolamento e proteção frente aos ataques:

Há aqui um valor religioso ligado ao significado mágico do rito de limitação das cidades. No entanto, com a paz romana, em várias regiões do Império as fortificações foram negligenciadas e mesmo parcialmente demolidas para dar lugar à expansão urbana. Mas a insegurança do século III obriga as cidades a se enclausurarem de novo atrás das muralhas, elevadas apressadamente, para as quais freqüentemente se utilizam as pedras dos monumentos da época anterior deixados fora da nova muralha.

Da necessidade da cidade antiga em promover sua proteção contra o inimigo, aos dias em que a conurbação se apresenta como elemento de junção de áreas urbanizadas de distintas administrações municipais, as muralhas invisíveis se colocam como um desafio à administração municipal. Esses elementos não visíveis são definidos pelos limites administrativos, a partir dos quais o administrador não possui competência para agir. Acrescente-se a esses elementos as definições legais com relação à proteção ambiental, que privam um município de intervenção em seu território, obrigando-o a depender de outro ente federativo para resolver sua demanda. É o caso da gestão de resíduos em municípios que se

encontram integralmente em área de proteção ambiental, cuja autonomia para a gestão municipal é reduzida, limitando-se à coleta domiciliar e à exportação para outro município, de acordo com Fialho (1998, p.109 e p.113). Tal dependência se dá ao nível dos municípios, uma vez que a responsabilidade pela gestão de resíduos é eminentemente municipal⁹.

A primeira análise que fazemos do extraordinário crescimento das áreas urbanas, nos países do ocidente, se dá pelo incremento populacional, que deve ser apreciado em vários aspectos, para evitarmos possíveis conotações malthusianas. Nesse aspecto, Mumford (1991, p. 571) traduz essa constatação da seguinte forma:

Em 1800, nem sequer uma cidade do mundo ocidental tinha um milhão de habitantes: Londres, a maior delas, tinha apenas 959.310, ao passo que Paris tinha pouco mais de meio milhão, muito menos do que Amsterdam, hoje em dia. Em 1850, Londres tinha mais de dois milhões e Paris mais de um milhão de habitantes; e embora outras cidades aumentassem rapidamente, aquelas não tinham ainda rivais sérias. Mas, em 1900, onze metrópoles de mais de um milhão de habitantes tinham passado a existir, inclusive Berlim, Chicago, Nova Iorque, Filadélfia, Moscou, São Petersburgo, Viena, Tóquio e Calcutá.

Verificou-se, assim, um processo extremamente veloz de crescimento populacional em três décadas, como o autor descreve a seguir:

Trinta anos depois, em consequência de uma febril concentração de capital e direção financeira, juntamente com os lucrativos meios mecânicos de congestionamento e ampliação urbana, existiam vinte e sete cidades com população superior a um milhão de habitantes, a começar por Nova Iorque e descendo até Birmingham, na Inglaterra, incluindo metrópoles em todos os continentes, mesmo a Austrália. Pela metade do século XX, havia uma infinidade de novas áreas metropolitanas, com anéis suburbanos que se avolumavam e difundiam, colocando muitas mais dentro do quadro metropolitano geral.

Tal crescimento incluía cidades de diversos contingentes populacionais não se restringindo somente aos centros industriais. O fenômeno se reflete também em cidades menores cujas áreas urbanizadas vão, de forma gradual, se aproximando das áreas urbanas de localidades vizinhas, dando origem ao que se acha definido como conurbação:

O aumento das cidades com população superior a cem mil habitantes foi igualmente notável; e essas cidades menores também tinham seus anéis suburbanos: mesmo em áreas tais como a Carolina do Norte, onde existia uma oportunidade quase providencial para criar um equilíbrio regional, em constelações separadas de cidades, nenhuma das quais poderia ter mais de 100.000, essas cidades separadas ir-se-iam assim agregar numa massa urbana não diferenciada e disforme, ou 'conurbação'. Em 1930, quase metade da população dos Estados Unidos vivia dentro de um raio de trinta a oitenta quilômetros de cidades com uma

---

⁹ No Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 9866/97, que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo, no caso de municípios cujo território apresente-se delimitado por áreas de proteção e recuperação dos mananciais, prevê, em seu artigo 20, a possibilidade de implantação, nessas áreas, de instalações para a destinação de resíduos sólidos domiciliares, todavia, não autoriza a instalação de unidade de tratamento e disposição final para os resíduos de saúde e, em seu artigo 24, proíbe a disposição em APRM de resíduos provenientes de municípios externos à APRM, inviabilizando, dessa forma, o consorciamento.

população superior a cem mil; ao passo que, em 1950, podia-se encontrar essa população em 168 áreas urbanas com 50.000 ou mais pessoas: ao todo 83.929.863. Tendências semelhantes prevaleceram em toda parte: em 1950, 13,1 por cento da população mundial vivia em cidades de 100.000 ou mais habitantes, em confronto com 1,7 em 1800.

A constatação dessas mudanças não se refere apenas à análise de registros quantitativos, posto que se verificam alterações qualitativas (MUMFORD, 1991, p. 571):

Essa alteração em número, dimensões e áreas urbanizadas resultou em mudanças qualitativas em todos esses centros e, além disso, estendeu a área da influência urbana, levando os bens, os hábitos e os valores ideológicos da cidade a aldeias até então contidas em si mesmas, seguindo ainda o estalão de vida fundamentalmente semelhante, em conteúdo, ao da cultura neolítica. Até mesmo as principais ferramentas da vida primitiva na selva, o machado e a machete dos índios sul-americanos, já não eram produzidos em lugares próximos, mas em Newark ou Sheffield.

Um efeito verificado nesse processo, descrito por Mumford (1991, p. 572) é o da alteração do equilíbrio entre população urbana e rural:

Essas mudanças alteraram igualmente a ordem natural de tamanhos nas cidades: com efeito, tal ordem aparentemente varia em número e distribuição, mais ou menos segundo o tamanho da maior cidade da série. Acima de tudo, essa construção e multiplicação de cidades alterou todo o equilíbrio entre a população urbana e a população agrícola. Outrora tinham sido as cidades-ilhas que pontilhavam em oceano amplo de agricultura. Agora, entretanto, na parte mais populosa da terra, as áreas agrícolas produtivas tendiam a constituir ilhas verdes, isoladas, a desaparecer lentamente debaixo de um mar de asfalto, concreto, tijolos e pedras, cada um deles a cobrir inteiramente o solo ou a reduzir seu valor para quaisquer outras finalidades que não a de mais calçamento, encanamento e edificação.

Essa é uma abordagem também definida em Singer (1991, p. 20), que promove uma detalhada análise dos mecanismos que possibilitam a ampliação da população urbana, à medida que se dá a ampliação da produção agrícola.

Davis (2006, p. 13) destaca que, por volta de 2008, a população urbana da Terra passará a ser mais numerosa do que a rural. Lembra que em 1950 havia 86 cidades no mundo com mais de um milhão de pessoas, no ano de 2006 eram em número de 400 as cidades com esse contingente populacional, e que para 2015 o autor, citando dados das Nações Unidas, projetava atingir 550 núcleos urbanos.

Davis acrescenta uma informação que agrega grande conteúdo ao fenômeno da urbanização (2006, p.34), a partir de dados de pesquisadores da ONU, que chegaram a um total de “pelo menos 921 milhões de favelados em 2001 e mais de um bilhão em 2005” e que, a despeito de esse segmento social representar apenas 6% da população dos países desenvolvidos, “constituem espantosos 78,2% dos habitantes urbanos dos países menos desenvolvidos”, ou seja, “pelo menos um terço da população urbana global”.

Um dado estarrecedor apresentado por Davis (2006, p.37) se refere às dimensões dessa realidade:

Existem provavelmente mais de 200 mil favelas, cuja população varia de algumas centenas a mais de 1 milhão de pessoas em cada uma delas. Sozinhas, as cinco grandes metrópoles do sul da Ásia (Karachi, Mumbai, Délhi, Kolkata e Daca) contêm cerca de 15 mil comunidades faveladas distintas, cuja população total excede os 20 milhões de habitantes.

Essas informações nos permitem afirmar que as cidades dos países subdesenvolvidos sofrem um adensamento das áreas onde estão localizados os segmentos de menor renda. Com muita frequência, esses assentamentos se situam nas proximidades das instalações destinadas ao manejo de resíduos e ao tratamento dos serviços de saneamento básico, arcando com o ônus dessa incômoda vizinhança. Ruídos, material particulado (poeira), odores, tráfego intenso de caminhões e carretas, em operações ininterruptas, constituem o difícil cotidiano desses moradores.

Mumford (1991, p.575-576) segue sua análise do fenômeno urbano, observando aspectos da burocracia, ou seja, do corpo diretivo que administra as estruturas urbanas, questão central para a observação da questão que pretendemos desvendar:

A atração hipnótica da grande cidade deriva-se da sua posição original, como instrumento do Estado nacional e símbolo de seu poder soberano: uma das mais remotas dentre todas as funções urbanas. Com exceção de Washington e Canberra, as cidades que pela primeira vez fixaram o padrão de crescimento desordenado e irrestrito foram capitais nacionais e imperiais: graças a sua grandeza e riqueza, atraíam tanto a população quanto o comércio dos centros menores, cujos modos de vida tradicionais eram forçados a ceder ao imenso prestígio do rei e da corte.

Contudo, o poder político e militar deve ser sustentado pela organização econômica. Os meios de aglomeração urbana continuada foram as rotas mundiais de comércio, que se abriram a partir do século XVI, penetrando no interior por meio de canais e rios, e depois, no século XIX, por sistemas ferroviários continentais e, finalmente, no meio do século XX, por linhas aéreas cuja velocidade, em viagens sem escala, fez com que os agregados urbanos menores fossem desprezados, favorecendo a maior concentração em reduzido número de cidades terminais.

Os produtos seguem para o centro, que polariza e potencializa o consumo. Sua influência se amplia e promove a formação de uma interdependência entre as localidades. O mesmo autor também observa que:

Esses variados meios provocaram um fluxo interminável de alimentos e matérias-primas distantes para a metrópole, juntamente com trabalhadores e intelectuais, negociantes e viajantes, trazidos de áreas remotas. ‘Todos os caminhos levam a Roma’, e as estradas de ferro, que promoviam a difusão regional, ficaram abandonadas, ou caíram na obsolescência e foram impelidas à falência, a fim de favorecer as viagens nas linhas-tronco e o congestionamento terminal. Até mesmo as vias expressas motorizadas, potencialmente,

admiráveis agentes de difusão, foram planejadas – ou melhor, destramente mal planejadas – para esse fim (MUMFORD, 1991, p.576).

É no centro que está localizada a sede das decisões, dos controles e, dessa forma, do *staff* burocrático:

A condição política que apressou o ritmo dessa concentração e a implantou também em subcentros foi a crescente importância dos processos da própria administração, em todos os tipos de empresa: a indústria, os negócios, a filantropia, a educação. Em suas fases posteriores, o crescimento dessas cidades é um subproduto do crescimento e da influência cada vez maior da burocracia, que impeliu para todas as esferas os controles e as arregimentações que examinamos primeiro na cidade barroca (MUMFORD, 1991, p.576).

À medida que as formas de comunicação se aprimoram, os centros urbanos ampliam sua influência não só política, mas, sobretudo econômica:

Tão logo os meios de comunicação instantânea tinham-se tornado disponíveis, houve um novo estímulo à concentração dos órgãos da administração: a produção podia ser controlada, regulado o embarque de produtos, os pedidos podiam ser feitos e cancelados, num ponto único. O controle remoto, corporificado inicialmente na separação entre a oficialidade e a tropa, no exército, estendeu-se às operações de negócios. Com a fabricação da máquina de escrever, nos anos de 1870, e com a simultânea propagação da estenografia de alta velocidade, era cada vez maior o número de negócios que podiam ser controlados na ponta do lápis. Os meios mecânicos de comunicação; os meios mecânicos de fazer e multiplicar registros permanentes; os sistemas mecânicos de consulta e controle – todas essas invenções contribuíram para a criação de vasta burocracia comercial, capaz de promover vendas em territórios cada vez mais distantes, estabelecendo os padrões em moda na metrópole como idênticos à própria civilização ou a qualquer coisa a que se pudesse chamar vida real (MUMFORD, 1991, p. 576).

O termo “aglomeração urbana” utilizado pelo autor, embora pouco empregado por autores brasileiros, com exceções como Milton Santos, é uma terminologia freqüente no caso das gestões das cidades francesas, como no caso da ‘Aglomeração Parisiense’ e das cidades da Província de Quebec, no Canadá, a exemplo da ‘Aglomeração Metropolitana de Montreal’.

Ao abordar a relação entre as atividades que se desenvolvem desde o advento dos primeiros núcleos de cidades e as novas formas de comunicação, Mumford (1991, p.580) enfatiza:

Para completar o processo de monopólio metropolitano, seu controle unilateral deve ser levado ainda mais longe: comparando e reunindo empresas locais, constituindo cadeias de hotéis ou lojas de departamentos, que podem ser colocadas sob um controle centralizado e ordenadas a bem dos lucros do monopólio. Para selar esse controle, um outro passo é necessário: o efetivo monopólio da propaganda, da notícia, da publicidade, da literatura periódica e, acima de tudo, dos novos canais de comunicação de massa, o rádio e a televisão. Esses vários setores têm diversos pontos de origem e representam vários interesses iniciais; historicamente, porém, têm estado frouxamente ligados desde o início e, dentro da estrutura metropolitana, finalmente entram em coalizão.

Todos esses meios trabalham para um fim comum: dar a marca da autenticidade e de valor ao estilo de vida que emana da metrópole.

Em uma breve restituição histórica, Mumford (1991, p.583) detalha questões relacionadas com o fenômeno da conurbação e os fatores que consolidam sua ampliação:

Até o século XIX, as limitações dos transportes tanto locais quanto regionais impunham uma restrição natural ao crescimento da cidade. Até mesmo os maiores centros, Roma, Babilônia, Alexandria, Antioquia, eram forçados a respeitar aquele limite. Mas, pelos fins do século XIX, a tendência para o monopólio metropolitano era suplementada por um novo fator, introduzido pela eficiente utilização do carvão e do ferro e pela propagação da estrada de ferro: em função das exigências puramente físicas, a área de colonização coincidia com os depósitos de carvão, as jazidas de ferro, a rede ferroviária. Patrick Geddes, no princípio do século atual, mostrou o significado dos nove mapas demográficos, que revelavam graficamente um generalizado adensamento e propagação da massa urbana: mostrou ele que províncias e distritos inteiros se estavam tornando urbanizados e propôs diferenciar aquelas formações assim difusas por um nome que as distinguiria da cidade histórica: a 'conurbação'.

Antes limitada aos espaços contíguos às estradas-de-ferro, a expansão urbana se amplia em várias direções, com o advento do automóvel (MUMFORD, 1991, p. 583):

Entrementes, as forças originais que criaram a conurbação foram suplementadas pela rede de energia elétrica, pela ferrovia eletrificada e, mais tarde ainda, pelo automóvel e pela rodovia: de tal sorte que um movimento, a princípio confinado principalmente à área acessível à estrada de ferro, está ocorrendo agora em toda parte. Ao passo que a primeira expansão do sistema fabril produziu uma multidão de novas cidades e aumentou grandemente a população dos centros existentes, a difusão atual da área de colonização, em grande parte, deteve esse crescimento e aumentou enormemente a produção de tecido urbano relativamente não-diferenciado, sem qualquer relação, quer com um núcleo internamente coerente, quer com qualquer tipo de demarcação exterior.

Um tanto profético, Mumford (1991, p. 583) aponta para um desfecho inexorável para as áreas urbanas e faz algumas considerações que considero pertinentes ao presente estudo, ao abordar a conurbação enquanto nova escala da colonização, à qual devemos adaptar instituições e necessidades pessoais:

O resultado que se ameaça é uma conurbação universal. Aqueles que ignoraram a definição original de Geddes, meio século atrás, redescobriram recentemente o próprio fenômeno e o trataram como se fosse algo inteiramente novo. Alguns chegaram mesmo a aplicar erroneamente à conurbação o inadequado termo Megalópolis, embora represente, na realidade, justamente o contrário da tendência que levou a existir a antiga cidade desse nome. A cidade histórica supercrescida era ainda, residualmente, uma entidade: a conurbação é uma não-entidade e torna-se mais patente como tal à medida que se propaga.

O que essa remoção dos limites significa talvez possa ser melhor apreendido se comparado com a ampliação dos centros históricos. Quando Roma era rodeada pela Muralha Aureliana, em 274 d.C., cobria pouco mais do que 13 quilômetros quadrados. A área atual de Londres é 130 vezes maior que aquela; ao passo que é mais ou menos 650 vezes maior que a área da Londres medieval, que tinha 275 hectares. A conurbação de Nova Iorque é ainda mais difundida: cobre algo próximo a 6.511 quilômetros quadrados.

Mumford (1991, p. 584) em sua abordagem afasta possíveis condições determinadas por forças que atuem de forma automatizada, em substituição àquelas que se referem ao

gênero humano. Ainda que concordemos com a essência desse pensamento, constatamos, por vezes, uma minimização da influência da sociedade em temas diversos:

Se não sobreviver nenhuma finalidade humana, detendo o ofuscamento do campo e fixando limites para o crescimento e colonização das cidades, toda a faixa litorânea, de Maine à Flórida, poderia ajuntar-se numa conurbação quase não-diferenciada. Contudo, chamar a essa massa uma ‘cidade regional’ ou afirmar que representa a nova escala de colonização à qual o homem moderno deve adaptar suas instituições e suas necessidades pessoais é mascarar a realidade da situação humana e deixar que forças aparentemente automáticas se tornem substitutas das finalidades humanas.

O autor contextualiza uma questão central para a abordagem do presente trabalho, que são as formas de organização administrativa em áreas metropolitanas (MUMFORD, 1991, p. 584):

Aquelas vastas massas urbanas podem comparar-se a um exército mal-equipado e desorganizado, que perdeu seu chefe, dispensou seus batalhões e companhias, rasgou suas bandeiras e foge em todas as direções. ‘*Sauve qui peut.*’ O primeiro passo para corrigir essa situação, além da implantação de um comando geral, é seu reagrupamento em unidades que possam ser eficientemente controladas. Até que compreendamos a função das unidades menores e possamos discipliná-las, não podemos comandar e movimentar o exército como um todo, numa área maior. A dimensão das distâncias mudou e a ‘cidade regional’ constitui uma realidade potencial, aliás uma necessidade vital. Mas a condição para o triunfo desses esforços está em nossa capacidade de reconhecer e impor limitações orgânicas. Significa isso a substituição da economia metropolitana, de orientação mecânica, por uma economia que se dirija para os bens e finalidades da vida.

Embora a remoção dos limites seja um dos principais feitos da economia metropolitana, não implica qualquer abdicação do poder por parte dos chefes em geral: pois existe uma condição que se contrapõe a essa remoção, e é o processamento de todas as operações por meio da metrópole e de seus mecanismos cada vez mais complicados. A metrópole é, de fato, um centro de processamento, no qual uma ampla variedade de bens, materiais e espirituais, é mecanicamente classificada e reduzida a um número limitado de artigos padronizados, uniformemente embalados, e distribuídos, através de canais controlados, para o seu destino, levando o rótulo de aprovação metropolitana [...].

Sem dúvida essa leitura oferece subsídio ao debate sobre as transformações ocorridas em Toronto, no final da década de 1990, como veremos adiante (MUMFORD, 1991, p. 585):

Aquilo que é local, pequeno, pessoal, autônomo, deve ser suprimido. Cada vez mais, quem controla o mecanismo do processamento controla a vida e os destinos daqueles que devem consumir seus produtos e que, em termos metropolitanos, não podem procurar quaisquer outros. Com efeito, o processamento e a embalagem não constituem o fim da linha de produção: acabam, afinal, por substituir a personalidade humana.

Em suma, o monopólio do poder e do conhecimento, que a princípio se estabelecera na cidadela, retornou, de forma altamente amplificada, nas fases finais da cultura metropolitana. No fim, todos os aspectos da vida devem ser postos sob controle: controle do tempo, controle do movimento, controle da associação, controle da produção, controle dos preços, controle da fantasia, controle das idéias. Mas a única finalidade do controle, afora o lucro, o poder e o prestígio dos controladores, é acelerar o próprio processo de controle mecânico.

Ao abordar aspectos do crescimento urbano, Mumford (1991, p.586) identifica uma grande dificuldade para atender às necessidades da massa urbana, a partir de análises usuais.

Sua escala é brutal, de tal forma, que escapa à possibilidade de contemplá-la com os instrumentos disponíveis:

À medida que se afasta do centro, o crescimento urbano torna-se cada vez mais desorientado e descontínuo, mais difuso e sem um ponto de foco, exceto onde alguma cidade sobrevivente tenha deixado a marca original de uma vida mais ordenada. Antigas vizinhanças e distritos, as células sociais da cidade, conservando ainda certa medida do padrão de aldeias, passam a se tornar vestígios. Nenhum olhar humano pode abranger de uma só vez essa massa metropolitana. Nenhum único ponto de encontro, exceto a totalidade de suas ruas, pode conter todos os seus cidadãos. A perda de forma, a perda de autonomia, a constante frustração e embaraço das atividades diárias, para não falar dos gigantescos rompimentos e interrupções – todas essas coisas tornam-se atributos normais de regime metropolitano. Existe um nome especial para o poder, quando se acha concentrado em tal escala: chama-se impotência.

Mumford (1991, p. 589) analisa também a rotina do morador da metrópole, para concluir que:

Para acreditar, pois, que a cultura humana alcançou um maravilhoso ponto culminante final na metrópole moderna, é preciso desviar os olhos dos sombrios detalhes da rotina diária. E é isso precisamente o que o cidadão metropolitano treina para fazer: ele vive não num mundo real, mas num mundo de sombras projetado ao seu redor em todos os momentos, por meio do papel, do celulóide e de luzes convenientemente manipuladas: um mundo do qual é isolado, por vidro, celofane e pliofilme, das mortificações da vida. Em suma, um mundo de ilusionistas profissionais e de suas crédulas vítimas.

Uma visão que se aproxima da problemática da geração de resíduos sólidos (como de resto toda a espécie de resíduos) nas aglomerações metropolitanas, encontra-se a seguir descrita, em mais uma exata definição de Mumford (1991, p. 590):

Todas as atividades mais importantes da metrópole acham-se diretamente ligadas ao papel e aos seus substitutos plásticos; e imprimir e embrulhar contam-se entre suas indústrias mais importantes. As atividades levadas a cabo nos escritórios da metrópole estão diretamente ligadas ao papel; as máquinas de tabulação, os boletins, os livros de caixa, os catálogos-fichários, os pedidos, os contratos, as hipotecas; assim também, os prospectos, a propaganda, a revista, o jornal. Já no século XVIII, Mercier observava essa forma metropolitana de Peste Branca. Os métodos modernos de multiplicação não diminuíram a enfermidade; apenas substituíram os caminhos fáceis dos boatos, que muitas vezes eram suficientes, por formas de documentação que se acham economicamente fora de toda proporção com a importância intrínseca da matéria documentada. O que era mera gota d' água na época de Mercier transformou-se numa inundação destruidora de papel.

Um efeito comum ao cotidiano das metrópoles são os congestionamentos. A metrópole se acha cercada, desde sempre, de congestionamentos de vários elementos. A carência de áreas para equipamentos de atendimento da população metropolitana é o grande desafio para a administração, como observa o autor. Da mesma forma, a concentração de recursos, pessoas e atividades, condição básica de uma metrópole, está relacionada diretamente à ocorrência de congestionamentos, como destaca Mumford (1991, p.591):

Os fatos do congestionamento metropolitano são inegáveis; são visíveis em todas as fases da vida da cidade. Encontra-se congestionamento nos constantes engarrafamentos do

tráfego, resultantes da acumulação de veículos em centros onde só se pode manter o movimento livre pela utilização das pernas humanas. Encontramo-lo no apinhado elevador para o escritório ou no ainda mais densamente amontoadado metrô, fétido com o odor de corpos humanos. Falta de espaço para escritórios, falta de espaço para escolas, falta de espaço para habitações, até mesmo falta de espaço nos cemitérios, para os mortos. A forma que a metrópole alcança é a forma de multidão: a praia de banhos, enxameante, à beira-mar, ou o corpo de espectadores no ginásio de boxe ou no estádio de futebol. Com o aumento dos automóveis particulares, as ruas e avenidas tornam-se parques de estacionamento e, para que o tráfego se possa mover, enormes vias expressas atravessam a cidade e aumentam as necessidades de novos estacionamentos e garagens. No ato de tornar acessível o núcleo da metrópole, já os planejadores do congestionamento quase a tornaram inabitável.

Os custos do próprio congestionamento, no que representa como empecilho às atividades econômicas da área metropolitana, são aumentados pelos custos dos métodos puramente mecânicos de vencer esse congestionamento. Esses custos, mesmo que fossem humanamente toleráveis, teriam há muito sido rejeitados, por causa da sua extravagância financeira, se os padrões econômicos nacionais tivessem desempenhado algum papel na formação do mito metropolitano.

Para Lojkin (1997, p. 159) a aglomeração da população é uma condição para a acumulação, atendendo aos interesses do modo de produção:

Sendo assim, a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades – em outras palavras a cidade – não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis da acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais de produção – das quais a urbanização, já vimos, é componente essencial.

O que explica a aparente autonomia dos fenômenos urbanos é o fato deles pertencerem à divisão do trabalho na sociedade e não à divisão do trabalho na unidade da produção: ora, a divisão ‘social’ do trabalho – cuja separação cidade-campo é a base fundamental – pertence às formações econômicas das mais diversas sociedades e não, como a divisão ‘manufatureira’ ou a fábrica, apenas à formação capitalista.

Mumford (1991, p. 591-593) estabelece várias relações entre os elementos necessários à formação e o funcionamento dos centros metropolitanos que ele define como água, terra e transporte:

Os limites puramente físicos da expansão metropolitana são fixados principalmente por três condições: a quantidade de água que pode ser fornecida a uma massa demográfica, sem prejuízo de um vizinho competidor; a quantidade de terra disponível, antes que uma metrópole se funde e se misture com a próxima; finalmente, o custo dos transportes, tanto em tempo quanto em dinheiro, já que o simples aumento da distância a partir do centro chega a um ponto em que o impulso gravitacional da metrópole se enfraquece, de tal maneira que favorecerá o transporte para outros centros mais acessíveis, desde que ofereçam vantagens econômicas comparáveis. Observemos como funcionam essas limitações.

Primeiro a demanda de água. À medida que a metrópole se torna mais apinhada, as fontes e mananciais locais são progressivamente abandonados, em favor de reservatórios maiores de água, tais como os rios com cuja imunda água potável mais de uma grande cidade, inclusive Paris, Londres e Roma, se envenenava ainda em meados do século XIX. Ainda hoje, sem a administração anti-séptica do cloro à água potável da maior parte das grandes cidades, particularmente durante os meses de inverno, seria perigoso o seu consumo.

O custo do sistema interno de transportes numa grande cidade é igualmente portentoso; contudo, alguns dos fatores mais importantes fogem ao cálculo exato. O custo inicial de capital para os sistemas subterrâneos, túneis, pontes e estradas auxiliares, com a dificuldade de sua escavação e sustentação, é necessariamente elevado; constitui, porém, uma parte do ônus total. Ano a ano é necessário acrescentar o custo do carvão e da eletricidade consumida na condução de corpos humanos: acima de tudo, deve-se aumentar o custo humano em desgaste fisiológico, tédio, embaraço e depressão, provocado por aquela correria diária entre o dormitório e o local de trabalho[...]

O que se aplica à correria diária de pessoas do e para o centro da metrópole aplica-se ao transporte de mercadorias; isso porque o congestionamento não apenas reduz o ritmo de passagem das mercadorias pelas ruas, mas aumenta também o tempo necessário para a descarga: e ambas as coisas elevam o custo.

O mesmo autor (1991, p. 596) completa a análise do fenômeno metropolitano, lançando luzes sobre a tendência de crescimento metropolitano para a segunda metade do século XX:

Achamo-nos agora diante de uma condição da qual, até onde sei, não há precedente na História. Embora o recipiente metropolitano se tenha rompido, os ímãs institucionais ainda conservam, em alto grau, seu poder de atração original. Em todas as áreas metropolitanas, a população vai se espalhando por novas áreas suburbanas, extra-urbanas e rurais, muito mais depressa do que se via acumulando no reservatório do centro. Mas o próprio reservatório, o núcleo metropolitano, não se está esvaziando. Ora, até 1940, a possibilidade de um ritmo reduzido do crescimento da população, aproximando-se da estabilidade por volta de 1980, em mais de um país, parecia definida: tão firme e seguro tinha sido o declínio, na Inglaterra, por exemplo, que os melhores planos de construção de após-guerra tomaram como condição fundamental – e valiosa – uma população urbana menor, para a reconstrução segundo um modelo menos congestionado.

O ritmo de crescimento das cidades não tem se mostrado tão intenso como antes. O que se observa é uma alteração no que se refere às formas pelas quais as unidades de produção são implantadas nos territórios, mundo afora. Mumford (1991, p.596) considera que:

Mas tanto o ritmo geral quanto o urbano de crescimento sofreram uma súbita reversão, durante os últimos vinte anos, mesmo em áreas altamente industrializadas, acompanhada por um movimento para cima ainda mais violento nas economias primitivas. Tem sido isso incentivado, nos países tecnicamente mais adiantados, pela mudança geral do emprego da agricultura e das ocupações industriais para os serviços e profissões liberais. Em certos casos, como Londres, o aumento de empregos oferecidos pelas atividades administrativas tornou maiores as atrações elegantes do centro, com suas oportunidades de gastos competitivos e formas excitantes de consumo. Isso veio contrabalançar, de maneira efetiva, a tendência de muitas indústrias a se mudarem para o campo: aliás, na Inglaterra, serviu mesmo para afastar indústrias dos centros industriais mais atrasados de Lancashire e West Riding, quando menos para agrandar os corpos administrativos e suas esposas.

Em consequência, não houve redução substancial da população metropolitana, afora a temporária aniquilação ou evacuação do tempo de guerra: muito ao contrário. Contudo, o ritmo de crescimento mais rápido tem-se verificado nas áreas adjacentes; e, para aumentar ainda mais o âmbito do problema urbano, cidades provinciais e centros regionais, que muitas vezes podiam gabar-se de ter melhores alojamentos, espaços mais amplos para parques e áreas de recreação mais acessíveis do que a grande cidade, tornaram-se elas próprias centros de ainda maior crescimento metropolitano. Essas cidades começam a mostrar as mesmas deficiências ambientais, o mesmo orçamento desequilibrado, a mesma despesa com os pobres remédios do planejamento mecânico, em vez de melhoramentos

humanos positivos, de que se gabam suas maiores rivais históricas. Assim, a mesma forma megalopolitana depressa está se tornando universal.

Tais considerações apontam, para o contexto urbano, um caráter de constante mutação. Essas transformações se definem a uma velocidade crescente, exigindo grande esforço para a gestão dos processos que se manifestam no âmbito das cidades, com maior destaque para as aglomerações metropolitanas. Dentre os processos que se destacam, focalizamos a gestão de resíduos sólidos, cuja complexidade se apresenta com grande relevância, constituindo um grande desafio ao planejamento urbano.

4.1. Experiências de planejamento governamental no Brasil

De acordo com Singer (1987, p.123) o fenômeno da metropolização brasileira encontra na concentração a sua referência de origem:

A unificação do mercado nacional, tanto física quanto política, a partir de 1930 criou condições para uma crescente concentração do capital, antes impedida pela fragmentação regional do mercado. A concentração do capital se apresenta sob dois aspectos diferentes, que se reforçam mutuamente:

- a) A concentração de atividades em estabelecimentos e firmas cada vez maiores, causadas pelas vantagens financeiras, comerciais, produtivas etc. que uma escala maior de operações proporciona;
- b) A concentração de atividades em determinadas áreas, causada pelas chamadas economias externas de despesas de transporte e comunicações entre empresas complementares e pelo uso em maior escala, o que reduz os seus custos, de serviços industriais (energia, água, esgotos), de serviços financeiros, comerciais etc.

Na medida em que as empresas se concentram espacialmente, o mercado para cada uma se amplia, possibilitando assim maior concentração empresarial do capital e na medida em que esta se dá as vantagens da concentração espacial se acentuam.

No Brasil, a concentração espacial do capital se deu primordialmente em São Paulo por uma variedade de motivos, dos quais o mais importante é que a capital paulista já possuía o maior parque industrial do país, devido à razão apontada antes: o grande mercado regional formado pela cafeicultura. Quando esta se deslocou, a partir dos anos 40, para o norte do Paraná, ela continuou fortemente ligada a São Paulo, cuja hegemonia no mercado nacional já não podia mais ser disputada.

O fenômeno metropolitano, assim como as mudanças ocorridas no espaço brasileiro no século XX, impunham uma nova agenda ao governo brasileiro. Em Marangoni (1982) encontramos o resgate das iniciativas voltadas ao planejamento governamental no Brasil e os conseqüentes resultados materializados nas transformações do território. Tendo como ponto de partida a apreciação da legislação brasileira, o trabalho descreve iniciativas governamentais com vistas à criação de instâncias voltadas ao desenvolvimento setorial, que tiveram início na década de 1930. O país, que havia se inserido na economia mundial com maior destaque, impulsionado pela produção cafeeira, passaria a contar com diversas instituições voltadas ao planejamento dos vários ramos da economia¹⁰.

No que se refere ao processo histórico brasileiro, a autora identifica três etapas distintas: a do desenvolvimento nacionalista, no governo Vargas; a do desenvolvimento pragmático (não necessariamente nacionalista), no governo Juscelino Kubitschek e o do

---

¹⁰ MARANGONI, Ana Maria M C – O Governo Planejador e as Transformações do Espaço Brasileiro – 1982; p.59.

desenvolvimento fundamentado na segurança nacional, no período entre 1964 e 1985 (MARANGONI, 1982, p. 61).

Também em Gardin (2009), observa-se destacada contribuição para a reflexão sobre a criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU), que se constituiu entre 1951 e 1972, enquanto instrumento de planejamento regional no Brasil.

As ações governamentais, cujo condão era estabelecer instâncias de planejamento regional, sucederam-se ao longo do tempo, com maior frequência após a Segunda Guerra Mundial. Esse planejamento governamental no Brasil deu-se em limites territoriais que não coincidiam com a divisão regional estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, órgão federal responsável, entre outras, pelo recenseamento populacional nacional, assim como extrapolava os limites administrativos dos Estados. Sua referência de ação sustentava-se em unidades geoeconômicas, com vistas à redução dos desequilíbrios regionais e preocupações de ordem geopolítica¹¹.

Dessa forma, conforme Gardin (2009, p.37), vimos surgir em 1948 a Companhia do Vale do São Francisco (CVSF), que se estende até 1968, a SPEVEA, que atuou entre 1953 e 1966, antecessora da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada em 1966, a SPVESUD, constituída em 1956 e que atuou até 1967, a SUDENE, instituída em 1959 e também a SUDECO (1967). Em 1951 os Estados situados nas bacias hidrográficas dos rios Paraná e Uruguai, envolvendo sete estados à época, constituíram a CIBPU. As interfaces governamentais entre a CIBPU e as instâncias criadas pelo governo federal constituem importante contribuição para o registro dos momentos em que os entes federativos no Brasil implementam ações que implicam sobreposição, com a atuação em uma mesma porção do território.

Para o planejamento estadual, a autora define três dimensões: a global, a setorial e a regional (MARANGONI, 1982, p. 62). No Estado de São Paulo, o Plano Rodoviário, de 1933, é exemplo de ação de planejamento setorial, implementado ainda que de maneira parcial. Também o planejamento da rede escolar e a recuperação das finanças do Estado podem ser citados como medidas de planejamento setorial, ocorridas entre as décadas de 1930 e 1940.

---

¹¹ GARDIN, Cleonice – A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai no planejamento regional brasileiro (1951-1972); p.37.

A autora revela que somente a partir da década de 1950 é que “planos mais complexos e integrados” passariam a constar da agenda governamental. Data desse período a criação da Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs), tendo à frente Louis-Joseph Lebre, o padre Lebre (MARANGONI, 1982, p.67). Um dos primeiros trabalhos da Sagmacs foi a elaboração da pesquisa contratada pela Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai, por solicitação do governador de São Paulo, Lucas Nogueira Garcez, em 1951. A Sagmacs e Lebre, cujo campo de trabalho contemplava os levantamentos sócio-econômicos, exerceram forte “influência na formação dos futuros planejadores. Alguns destes puderam, em fins dos anos 50 e já no início da década de 60, participar do Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto (1960-1962), até então a mais ousada experiência de estabelecimento de metas (setoriais, mas relativamente integradas) em nível estadual, no Brasil” (MARANGONI, 1982, p.62).

No tocante ao planejamento estadual, Marangoni (1982, p.64) também verifica que esse pode se apoiar em programas regionais, intraestaduais ou supramunicipais. Destaca a autora que o Estado de São Paulo também havia iniciado, de forma pioneira, a divisão de seu território em regiões e sub-regiões administrativas, em 1967.

Em circunscrição municipal, a autora considera que:

Quanto ao planejamento municipal, a mais restrita das escalas de governo, é normalmente setorial (setores administrativos, físico-territorial e sócio-econômico, da mesma forma que o Estadual e o Federal), ou ‘zonal’, ou seja, rural (raramente) e urbano (o mais frequente). Em realidade, são muito poucos os exemplos de planos verdadeiramente municipais, no Brasil: o que temos em abundância é o planejamento urbanístico (não planejamento urbano, que supõe muito maior integração de elementos sócio-econômicos e espaciais, que a apresentada pelo plano urbanístico). E isso ocorre apesar de todas as Unidades da Federação, praticamente, terem em suas Constituições ou suas Leis Orgânicas dos Municípios, dispositivos legais que falem em Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, ou ao menos em Planejamento Municipal (MARANGONI, 1982, p. 64).

Seguindo sua análise, Marangoni (1982, p. 65) relaciona também o planejamento metropolitano:

Além dos citados, teríamos ainda o planejamento metropolitano, misto de planejamento urbano (urbanístico), municipal e regional. Esta característica, sob a atual legislação, traz problemas de difícil solução, como a superposição de poderes, órgãos e autoridades, que se acrescenta aos demais, como as deseconomias de escala, a falta de estudos adequados, as divergências entre planos governamentais em outra esfera, e muitos outros. Também neste caso, o Estado de São Paulo teve a iniciativa pioneira, no Brasil, de criar um órgão de planejamento metropolitano (Grupo Executivo da Grande São Paulo – Gegran – em 1967). E ainda nesse caso, como ocorre, de resto, não só em São Paulo, como nem só em um ou outro nível de planejamento, os problemas básicos continuam a ser os mesmos: o não entrosamento entre os níveis de planos, a não coerência interna de cada um deles (em termos de integração setorial), a não continuidade de aplicação (e conseqüentemente, a não avaliação de resultados), e entre muitos outros, a falta de estudos adequados, e a não

participação da população, de forma mais ampla, na indicação de soluções e na aceitação de compromissos.

Elencando uma extensa lista de entidades, criadas a partir da década de 1930 no Brasil, Marangoni (1982, p.59-61) considera que o governo brasileiro passaria a promover a “sistematização de informações, a realização de debates, a análise de problemas, a tomada de decisões e a própria execução de medidas de política econômica”, a partir da criação de diversas instituições como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), o Ministério da Educação e Saúde Pública (1932), o Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA (1933), o Instituto Nacional de Estatística (1934), o Conselho Brasileiro de Geografia (1937), o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1938), a Fábrica Nacional de Motores (1940), a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952), o Plano de Metas (1956), a Comissão Nacional de Planejamento – Coplan (1961) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (1970, 1975, 1980).

Ressaltando a ausência de muitas entidades de planejamento regional e para o caráter restrito da informação sobre as instituições do período pós-1950, a autora aponta para uma questão que consideramos primordial, expressa na “falta de continuidade em relação aos sucessivos planos de governo”.

Para além do desafio da criação de uma instância que reúna outros entes federativos e a garantia da participação de representantes de cada um dos membros associados nas decisões, há que se criar mecanismos para garantir a continuidade dos planos aprovados.

4.2 - A gestão metropolitana em São Paulo

Braga (1999, p.3) ilustra com precisão o processo pelo qual se deu a implantação da Região Metropolitana de São Paulo:

A história do planejamento metropolitano paulista começa bem antes de 1973. Em 1967, o Governo Paulista instituiu sua primeira política de regionalização administrativa, criando, juntamente com outras nove Regiões Administrativas, a Região da Grande São Paulo. Para a gestão da mesma, foram criados o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo - CODEGRAN e o Grupo Executivo da Grande São Paulo - GEGRAN, órgãos encarregados do planejamento metropolitano, que elaboraram, em 1970, o primeiro plano de gestão para a região, o PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo. Em 1975, o sistema metropolitano paulista adaptou-se às normas federais de 1973 com a implantação de um novo sistema de gestão, o Sistema de

Planejamento e Administração Metropolitana - SPAM, vinculado à Secretaria de Negócios Metropolitanos, formado pelo Conselho Consultivo (Consulti), pelo Conselho Deliberativo (Codegran), pelo Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi), pela EMTU- Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos S.A. e pela EMPLASA- Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A., órgão técnico e executivo da política metropolitana, cujas atribuições principais eram, além da elaboração de planos e projetos, a análise e o licenciamento de empreendimentos sujeitos à Lei de Proteção aos Mananciais (Lei 898/75) e à Lei de Zoneamento Industrial (Lei Estadual 1817/78). Em 1995, foi extinta a Secretaria de Negócios Metropolitanos e os órgãos do SPAM, que lhe eram vinculados, foram incorporados à Secretaria de Transportes Metropolitanos. A Emplasa, nesse processo, perdeu boa parte de suas funções, principalmente aquelas ligadas ao licenciamento e ao planejamento ambiental, que foram transferidas para a Secretaria de Meio Ambiente, mantendo-se, no entanto, a responsabilidade pelo Sistema Cartográfico Metropolitano.

Braga (1999, p.4) apresenta uma avaliação quanto aos resultados obtidos pelo GEGRAN e pela sua sucessora EMPLASA, que ilustra a experiência vivida desde a sua criação:

Passados mais de trinta anos da experiência de Planejamento Metropolitano na Grande São Paulo, o saldo é muito pouco promissor, considerando-se o objetivo elementar do planejamento metropolitano, que é a gestão e execução de políticas públicas de interesse metropolitano. Os planos elaborados pela Emplasa praticamente não saíram do papel. No tocante à gestão dos serviços públicos metropolitanos, à exceção do transporte de passageiros, exercida parcialmente pela EMTU, tal função praticamente inexistiu. Na única função efetiva de gestão metropolitana exercida pela Emplasa, o licenciamento do uso do solo nas áreas de proteção de manancial e nas atividades sujeitas à Lei do Zoneamento Industrial, os resultados também foram poucos, tanto pela falta de estrutura para fiscalização, quanto pela pouca articulação com as prefeituras municipais. Na prática, a despeito da existência de um Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana e de uma Empresa Metropolitana de Planejamento, cada município, cada órgão estadual, continuou elaborando e executando isoladamente suas políticas. Isto posto, é lícito afirmar que, na Grande São Paulo, o Planejamento Metropolitano não passou, resguardadas exceções pontuais, de uma ficção administrativa.

As perspectivas da gestão metropolitana na Grande São Paulo são pouco alentadoras. Passados já cinco anos da regulamentação do novo sistema metropolitano, a Grande São Paulo ainda não foi adequada às novas regras. Embora haja alguns projetos de lei tramitando na assembleia, não parece estar havendo muito empenho nesse sentido. Na verdade, a substituição do SPAM pelo novo sistema em pouco alteraria o quadro. O Conselho de Desenvolvimento previsto, embora paritário, corresponde praticamente às mesmas funções do Consulti e do Codegran; e a Autarquia de Planejamento, do mesmo modo, corresponde basicamente às funções atualmente exercidas pela Emplasa. Em termos concretos, inexistiu, hoje, na Grande São Paulo, uma política efetiva de gestão metropolitana que mereça ser considerada como tal.

Para a Grande São Paulo e para as maiores concentrações urbanas brasileiras não houve a criação de nenhuma estrutura de gestão metropolitana, que contasse com a participação dos entes federativos municipais, sobretudo a partir de 1970, momento em que o contingente da população urbana brasileira superava o contingente relativo à população rural, com maior relevância para as duas maiores metrópoles brasileiras (São Paulo e Rio de Janeiro). Tais instâncias metropolitanas, com representatividade dos respectivos entes federativos, presentes em outros países há mais de três décadas, vieram a se efetivar no Brasil

apenas no final do século XX, quando as cidades apresentam desafios urbanos ainda mais complexos, lembrando também que as duas maiores regiões metropolitanas brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, ainda não dispunham, até o primeiro semestre de 2011, de uma instância metropolitana de gestão, com a participação e representatividades de outros entes federativos, notadamente no caso dos governos locais.

Para ilustrar esse reduzido interesse na gestão metropolitana, observamos que o fundo criado pela Lei Complementar Estadual 94/74 (Fumefi) e voltado para o financiamento e investimento na Região Metropolitana de São Paulo, possuía uma previsão orçamentária de R\$ 55 milhões para o ano de 2011 (Lei Estadual 14309/10: Lei do Orçamento Anual). Esse montante representa pouco mais de 0,04% sobre o orçamento anual do Estado (R\$ 140,7 bilhões no ano de 2011).

A Tabela 01 indica que o valor destinado ao Fumefi para 2011 corresponde a 0,11% sobre a soma das receitas orçamentárias totais dos municípios da RMSP (R\$ 47 bilhões no ano de 2010) e 1,58% sobre o valor relativo às despesas de capital referentes a obras e instalações dos municípios da RMSP (R\$ 3,4 bilhões no ano de 2010), ou seja, daquilo que a lei federal 4320/64 estabelece como investimento (Tabela 1). Com o orçamento para um quilômetro de metrô estimado em R\$ 300 milhões, seriam necessários cinco anos para financiar um quilômetro de linha (cerca de 180 metros por ano). Por outro lado, em relação à média *per capita*, o valor representa R\$ 2,50 por habitante da RMSP.

Tabela 01 – Municípios da RMSP – Receita Orçamentária e Despesas de Capital
(obras e instalações) realizadas no ano de 2010 (x R\$ 1.000,00)

Sub-região da RMSP	Município	Receita Orçamentária Total	Despesa de Capital (obras e instalações)	População (Censo IBGE 2010)
Sudeste	Diadema	730.000	18.084	386.089
	Mauá	555.000	17.064	417.064
	Ribeirão Pires	173.000	27.617	113.068
	Rio Grande da Serra	44.000	7.403	43.974
	Santo André	1.448.000	95.736	676.407
	São Bernardo do Campo	2.405.000	215.026	765.463
	São Caetano do Sul	845.000	49.136	149.263
Sudoeste	Cotia	394.000	13.793	201.150
	Embu	300.000	49.934	240.230
	Embu-Guaçu	86.000	8.021	62.769
	Itapeverica da Serra	230.000	38.172	152.614
	Juquitiba	41.000	466	28.737
	São Lourenço da Serra	26.000	533	13.473
	Taboão da Serra	416.000	30.364	244.528
	Vargem Grande Paulista	73.000	2.622	42.997
Noroeste	Barueri	1.467.000	335.951	240.709
	Carapicuíba	253.000	11.355	369.584
	Itapevi	287.000	30.833	200.769
	Jandira	164.000	14.239	108.344
	Osasco	1.233.000	130.018	666.740
	Pirapora do Bom Jesus	34.000	429	15.733
	Santana de Parnaíba	410.000	29.139	108.813
	Arujá	124.000	9.644	74.905
Leste	Biritiba-Mirim	40.000	-	28.575
	Ferraz de Vasconcelos	197.000	33.951	168.306
	Guararema	115.000	47.076	25.844
	Itaquaquecetuba	322.000	23.122	321.770
	Mogi das Cruzes	686.000	82.014	387.779
	Poá	240.000	40.707	106.013
	Salesópolis	26.000	5.460	15.635
	Santa Isabel	84.000	6.066	50.453
	Suzano	382.000	19.241	262.480
	Caieiras	129.000	19.945	86.529
Norte	Cajamar	218.000	8.269	64.114
	Francisco Morato	192.000	13.783	154.472
	Franco da Rocha	145.000	9.026	131.604
	Guarulhos	2.414.000	449.317	1.221.979
	Mairiporã	132.000	8.221	80.956
	Município de São Paulo	29.983.000	1.575.290	11.253.503
	TOTAL GERAL DA RMSP	47.043.000	3.477.067	19.683.435

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional - Declaração do Balanço Anual 2010
Disponível em www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp > Acesso em 02 Ago 2011
Fonte: IBGE – Censo 2010 – Disponível em www.ibge.gov.br > Acesso em 02 Fev 2012

O Decreto Estadual 8838, de 1976, que regulamentou o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento trazia entre seus dispositivos:

SEÇÃO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Artigo 1º - O Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - FUMEFI instituído pelo artigo 22, da Lei Complementar Estadual n.º 94, de 29 de maio de 1974, com nova redação do "caput" do artigo 22 e seu § 2º, dada pelo artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 144, de 22 de setembro de 1976, e vinculado à Secretaria dos Negócios Metropolitanos, com a finalidade de financiar e investir em projetos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo, reger-se-á pelo presente Regulamento.

Artigo 2º - Consideram-se projetos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo, aqueles relacionados com os serviços comuns aos Municípios que integram ou que venham a integrar a referida Região relativos a:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário;
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços que assim forem definidos por lei federal.

SEÇÃO II DA RECEITA DO FUNDO

Artigo 3º - Constituem receita do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - FUMEFI:

- I - dotações orçamentárias que lhe forem consignadas no orçamento estadual;
- II - transferências da União e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande São Paulo, destinadas à execução dos serviços comuns;
- III - produto de operações de crédito;
- IV - rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
- V - financiamentos para operações de repasse;
- VI - recursos eventuais.

SEÇÃO III DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Artigo 4º - Os recursos do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimentos - FUMEFI serão aplicados em:

- I - financiamento de projetos de interesse metropolitano;
- II - investimento em projetos de interesse metropolitano;
- III - aplicações não reembolsáveis a critério do Conselho Deliberativo da Grande São Paulo-CODEGRAN.

Artigo 5º - Os recursos do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - FUMEFI não podem ser aplicados em despesas correntes, com exceção de seu custo de administração.

Artigo 6º - Os recursos do Estado, destinados a financiar e investir em projetos de interesse da Região Metropolitana, somente poderão ser aplicados através do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - FUMEFI.
[...]

O artigo 22 da Lei Complementar 94/74, criava o Fundo sem que nenhum valor fosse subscrito a ele. Essa condição não se manifestou apenas na lei de sua criação, tendo em vista que a participação do Fumefi no financiamento da RMSP passou despercebida. Assim como na lei de criação, o Fumefi era a expressão de um fundo sem fundos.

4.3 - O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado

Com relação ao planejamento metropolitano, merece menção o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado - PMDI, iniciativa do Governo do Estado de São Paulo em 1967.

Encontramos no Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010 (1994, p.19)¹² uma referência ao escopo do PMDI:

A elaboração de planos em escala regional para a Grande São Paulo data de 1970.

Neste ano, culminando um processo iniciado pelo Governo do Estado em 1967, foi concluído o PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado -, que procurava materializar a figura jurídica das regiões metropolitanas presente pela primeira vez na história do País na Constituição Federal de 1967.

Elaborado com base em estudos preliminares de caráter sub-regional e setorial, o PMDI foi concebido e coordenado pelo Gegrar – grupo executivo ligado à então Secretaria de Economia e Planejamento, criado pelo Governo do Estado para responder pelo planejamento da Região e seu sistema de gestão.

Esse esforço de organização regional, no entanto, deu-se antes da instituição formal da Grande São Paulo como região metropolitana, o que só veio a ocorrer em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14. Em consequência, o PMDI teve apenas caráter indicativo, não chegando a ser aprovado por qualquer ato formal.

Mais tarde, por meio de leis estaduais complementares (nºs 94/74 e 144/76) e outros diplomas legais, a experiência inicial do Gegrar expandiu-se e grande parte do sistema de gestão metropolitano foi implantada.

Criou-se o Spam – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana – formado por uma Secretaria de Estado – a de Negócios Metropolitanos, órgão político do sistema -, por uma empresa de planejamento – a Emplasa -, que incorporou e substituiu o Gegrar, por um conselho consultivo – o Consulti -, um deliberativo – o Codegran – e por um órgão de financiamento – o Fumefi.

Ao órgão técnico desse sistema, a Emplasa, caberia a implantação do Plano Metropolitano. E, com esse objetivo, o Spam buscou atualizar o PMDI.

Essa revisão, efetuada entre 1976 e 1977, não levou porém a qualquer resultado prático, e o documento de 1970 acabou permanecendo como o plano global da Região.

---

¹² Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010: Empresa Metropolitano de Planejamento da Grande São Paulo S/A – São Paulo: Emplasa, 1994. 228 pp.

A partir de 1980, com o impulso trazido pelo Decreto Federal nº 85.916, de 15/04/1981, que vinculou os investimentos e aplicações federais nas regiões metropolitanas às diretrizes contidas em seus respectivos planos, o PMDI voltou a ser revisto pela Emplasa, com o apoio de uma comissão especialmente designada pelo Consulti para orientar e acompanhar o trabalho.

A primeira versão do PMDI-II, revista e atualizada, foi acolhida pelo Consulti, apreciada e aprovada pelo Codegran, em deliberação com caráter provisório, enquanto se aguardava sua versão final.

Ao se iniciar o ano de 1983, o PMDI-II, concluído, foi novamente encaminhado para aprovação. Todavia, devido à iminente mudança de governo, em março daquele ano, não chegou, sequer, a ser apreciado.

Uma situação esdrúxula para o plano maior da Grande São Paulo, pois a versão preliminar do PMDI-II, apesar de incompleta, permanece até hoje como oficial, trazendo substanciais inconvenientes ao processo de planejamento e gestão da Região.

A elaboração do novo plano metropolitano da Grande São Paulo tornou-se, portanto, imperiosa.

Ao longo do tempo de atuação do sistema de gestão metropolitano e na falta de maior sistemática na elaboração, revisão e atualização de seu plano global, a Grande São Paulo foi objeto de inúmeros estudos e propostas de planos parciais, que devem ser levados em conta como referencial. Contudo, por abrangerem apenas parte da Região ou por estarem voltados para aspectos singulares da realidade regional, não conseguiram preencher as lacunas deixadas pela ausência de um plano regional, categórica e formalmente assumido pelo sistema.

Mais adiante, são feitas outras análises acerca do PMDI:

O PMDI de 1970, primeiro plano global para a Grande São Paulo, revelou em seu caráter e no formato de suas diretrizes condição realmente pioneira.

Foi inédito ao apurar as condições de sítio e de assentamento da Região e avaliar sua adequação para o desenvolvimento urbano.

Teve o mérito de resgatar as propostas já existentes em todos os planos setoriais, programas e projetos de porte metropolitanos e de avaliá-las e criticá-las, pela primeira vez, à luz de sua interação e sua compatibilidade com as condições de sítio e assentamento apuradas.

Seu pioneirismo evidencia-se, também, na concepção de um formato de gestão definitivo (a ser criado por lei complementar federal nos termos constitucionais então vigentes), que deveria suceder ao formato transitório estabelecido pelos Decretos Estaduais nºs 47.863 (de 1967) e 50.096 (de 1968).

Para subsidiar toda a extensão de seus conteúdos, o PMDI procedeu, também pela primeira vez para a Região, a um amplo levantamento, seguido de projeções, nos campos econômico, demográfico e social e inaugurou o lançamento, em base cartográfica regional extremamente precária na época, dos dados de uso do solo, infra-estrutura, distribuição de população e da atividade econômica.

Sua revisão, intentada em 1975, pouco depois de instituído o sistema de gestão regional, visava justamente a correção sistemática desses dados. E isso era possível, pois os dados finais do Censo de 1970 já estavam disponíveis, bem como os dos sistemas de informações e bases cartográficas regionais, cuja montagem fora realizada pelo Gegrn no período 1971/75.

Um outro objetivo dessa revisão era ajustar os conteúdos e diretrizes do Plano às alterações no curso da economia do País, no período 1970/74, marcado, ao final, pela

reversão geral das expectativas de crescimento e pela entrada em um ciclo depressivo, caracterizado pela crise do petróleo e pela emergência de um novo ordenamento econômico mundial, com fortes repercussões no plano nacional.

O malogro da tentativa de revisão e atualização do Plano deixou essas perspectivas sem atendimento.

Já na revisão de 1981/82, denominada PMDI-II, os determinantes eram outros. Tratava-se, mais do que tudo, de consolidar criticamente o conjunto de concepções e linhas de ação para a Região que viera se agregando, no período de atuação do Spam – Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana (1975 a 1980), em um novo documento global de grande valia para a compatibilização das ações federais e estaduais na área.

O Decreto Federal nº 85.916 (de 1981) estimulava a feitura do Plano. Paralelamente, a revisão e atualização do PMDI visavam reforçar as articulações com os setores da administração, dentro dos limites do formato de gestão vigente.

Tratava-se, então, de potencializar as capacidades institucionais do Sistema Metropolitano, resgatando um lastro de experiência de cerca de 15 anos de ação regional e, também, de ajustar as políticas regionais ao quadro econômico-social extremamente crítico do País e da Região, em virtude da crise mundial em curso.

Além da ilustrativa avaliação dos destinos do principal instrumento de planejamento metropolitano, o texto do Plano Metropolitano da Grande São Paulo – 1994/2010 descreve a conjuntura em que era apresentado:

A presente elaboração do Plano Metropolitano para a Grande São Paulo – 1994/2010, simplificada e designado PMGSP, se dá já em presença das novas perspectivas institucionais e políticas trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989.

Merecem destaque:

- a iniciativa outorgada ao Estado para, através de lei complementar, criar a Região Metropolitana e definir seu formato de gestão;
- a objetivação dada à organização regional, ampliando seu alvo para além dos ‘serviços comuns de interesse metropolitano’ e voltando-se, agora, para as ‘funções públicas de interesse comum’;
- a inclusão do planejamento dessas ‘funções comuns’ como uma das finalidades da organização;
- a consolidação do dispositivo de gestão em um só conselho, com poderes deliberativo e normativo, e integrante de uma unidade territorial autárquica;
- a paridade exigida nas deliberações desse conselho entre a representação do Governo do Estado e a do conjunto de municípios;

Dessa forma, conclui-se que o principal instrumento de planejamento, o PMDI, constituiu-se de uma iniciativa importante, todavia parcialmente malograda. A fragilidade do arranjo político-administrativo, materializada na inexistência de um Conselho Metropolitano com representantes eleitos pelos municípios componentes da região, pode ter sido uma das causas de seus restritos resultados.

O Plano Metropolitano da Grande São Paulo (1994, p.54), ao apresentar o diagnóstico do Quadro Físico-Ambiental e Assentamento, indica que o PMDI de 1970 deixou entre seus resultados a legislação de proteção aos mananciais e a lei de zoneamento industrial¹³:

Hoje, diferentemente da época em que foi elaborado o último plano metropolitano para a Grande São Paulo (PMDI-1970), os aspectos territoriais da problemática metropolitana não são mais centrais, embora também tenham sua relevância.

Na época, com a economia em expansão, a cidade ainda catalizava enormes contingentes migratórios e importantes investimentos públicos e privados, o que lhe garantia um dinamismo extraordinário, mas ao mesmo tempo desencadeava um processo de expansão territorial inadequado às condições do meio físico.

Era fundamental, então, estabelecer os limites e as diretrizes desse crescimento, em conformidade com princípios de ordem ambiental e de economia urbana, para não comprometer o futuro da Metrópole. De fato, setores territoriais inadequados ao assentamento urbano vinham sendo ocupados indevidamente e a qualidade dos escassos recursos hídricos da Região vinha sendo afetada.

Dessa preocupação resultaram importantes instrumentos de controle do assentamento que vigoram até hoje, como a Lei de Proteção aos Mananciais e a Lei de Zoneamento Industrial. Embora de eficácia discutível e este último obsoleto diante da nova ordem institucional, esses instrumentos tiveram seu papel na retração do crescimento metropolitano que à época se fazia necessária.

Hoje, certamente, interessaria ter na Metrópole algumas das indústrias que, por força da Lei de Zoneamento Industrial, foram implantadas em outras localidades. Interessaria, também, ver consolidadas, na área de proteção aos mananciais, nucleações com densidades que viabilizassem a dotação dos serviços de esgotamento sanitário.

A publicação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, do Governo do Estado de São Paulo, de 1997, traz as seguintes informações (1997, p.6):

Visando orientar a ocupação das bacias hidrográficas dos mananciais de abastecimento da RMSP, foram promulgadas as leis 898, de 18/12/75 e 1172, de 17/11/76, que delimitaram as áreas de proteção aos mananciais correspondentes a 54% dos territórios da RMSP e estabeleceram parâmetros de uso e ocupação do solo para estas áreas, buscando evitar o adensamento populacional e a poluição das águas.

Estima-se que, atualmente, uma população superior a 1,5 milhão de pessoas resida nas áreas de proteção e recuperação dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. Esse contingente é superior à população de Guarulhos, o segundo município mais populoso do Estado, atrás apenas da Capital.

A esse respeito e, de acordo com Vêras & Taschner (1990, p. 55):

[...] Apesar da restrição da ocupação prevista por lei datada de 1976 (Lei 1172, de 17/11/1976), a proximidade às represas Guarapiranga e Billings, a região foi tomada por favelas e loteamentos clandestinos, colocando em risco grande parte do sistema ecológico metropolitano. Nessas favelas estão quase 25 mil famílias morando quase todas em domicílios de alvenaria.

---

¹³ Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (nº 898/75 e 1172/76) e Lei Estadual nº 1817/78, que estabelece objetivos e diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial, a localização, a classificação e o licenciamento de estabelecimentos industriais na Região Metropolitana da Grande São Paulo.

No início da década de 1990, portanto, mais de 100 mil pessoas viviam em favelas situadas em área de proteção aos mananciais, apenas no território do município de São Paulo.

Por fim, ressaltamos que o Plano Metropolitano da Grande São Paulo (1994, p.215) trazia duas diretrizes institucionais que ilustram a importância da criação da região metropolitana, que, à época, ainda levaria 17 anos para ser finalmente criada:

Diretriz Institucional 1: Proceder à criação da Região Metropolitana de São Paulo, nos novos termos constitucionais e provê-la de sistema de gestão e planejamento, organicamente integrado aos correspondentes de nível estadual [...]

Diretriz Institucional 2: Promover a institucionalização das entidades específicas ou o fortalecimento das existentes para a implementação de diretrizes setoriais recomendadas no Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010.

Ações: 1- Encaminhamento, apreciação e aprovação, naquela Assembléia, do projeto de lei complementar de criação da Região Metropolitana da Grande São Paulo; 2 – Instalação formal do corpo de gestão da região metropolitana e desencadeamento de sua operação corrente; 3 – Criação, junto ao dispositivo central de gestão, de Câmaras Técnicas, formadas por Comissões Permanentes ou Temporárias do Conselho Regional [...]; 4 – Criação de Câmaras de Planejamento por sub-regiões integradas por representantes dos municípios, membros da Emplasa e da sociedade civil local; 5 – Atribuição formal ao Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) do poder de aplicação da legislação metropolitana [...]; 6 – Estabelecimento de protocolos, ou instrumentos de valor análogo, de formalização de relações e condução de políticas na Grande São Paulo [...]; 7 – Adoção, na medida do necessário, por lei estadual ou por deliberação do Conselho de Desenvolvimento Regional, de sistemática de revisão periódica e atualização e processo de discussão pública do Plano Metropolitano; 8 – Adoção por lei ou por deliberação do CDR de sistemática de elaboração, revisão e atualização de planos integrantes do processo de planejamento da Região, em especial de planos por sub-região [...]

O detalhamento das atribuições das câmaras técnicas, comissões e do conselho de desenvolvimento regional expressava, assim, a importância com que o relatório de 1994 considerava a atual efetivação legal da Região Metropolitana. Tal anseio só viria a se concretizar, como já dito, após mais de uma década e meia de espera.

4.4 – Considerações sobre a geografia e o conceito de Estado

A análise da abordagem das funções do Estado em Marangoni (1982, p. 35) é de grande valia para estabelecermos os pontos de partida e de chegada deste estudo. Ao longo da análise, a autora traz à tona dois pontos considerados fundamentais:

[...] primeiro, o Estado, historicamente considerado, surgiu da necessidade de defesa de um território e uma população, passando a assimilar um cada vez maior número de atribuições, até chegar à complexidade atual; segundo, inseparável do primeiro, é sempre fruto de um contrato social, explícito ou não.

Diante da definição de que seus elementos constituintes são território, população e governo, podemos prosseguir com nossa análise, que trata, na essência, da gestão de território e população definidos, para os quais se constitui um governo. No caso da região

metropolitana de São Paulo, por exemplo, encontramos os dois primeiros, mas não se faz presente um governo próprio. Tal território delimitado, portanto, por não contar com uma instância própria de governo, deixa de se apresentar enquanto Estado formalmente constituído.

A noção de soberania, mencionada em Marangoni (1982, p.38), emprestada de Azambuja (1979), é outro conceito fundamental à análise:

Quando se diz que o Estado é soberano, deve entender-se que, na esfera da sua autoridade, na competência que é chamado a exercer para realizar a sua finalidade, que é o bem público, ele representa um poder que não depende de nenhum outro poder, mas é igualado por qualquer outro dentro do seu território.

Dessa forma, similarmente, embora não se trate propriamente de soberania, a inexistência de uma instância formalmente constituída, que tenha por função representar um poder autônomo, manifesta a inexistência de poder de Estado. Em outras palavras, a inexistência de uma autoridade metropolitana para uma região metropolitana, configura uma unidade administrativa subordinada a outra autoridade, negando-lhe, pois, autonomia e, dessa forma, poder.

A forma pela qual o conceito de Estado foi definido ao longo dos anos, sofreu modificações. Santos (1996, p.179) resgata essa diferença, ao constatar que:

A noção tradicional de Estado empalidece nas condições político-econômicas do período tecnológico: comando da economia mundial à escala mundial; política internacional fundamentada em interesses econômicos a curto e a longo prazos; desconhecimento das verdadeiras riquezas nacionais pela maior parte dos países; papel das minorias no interior de cada nação; insatisfação crescente das populações, principalmente das populações pobres, provocada contraditoriamente pelas condições do sistema atual. Tudo isso contribui ao mesmo tempo para retirar do Estado uma parcela importante de suas funções e de sua força, mas também fazem dele um instrumento indispensável.

As modificações do papel do Estado, ao longo do tempo, podem ser claramente observadas e tais mudanças ocorrem a partir do aumento da complexidade das relações das sociedades, no campo da variação tecnológica dos instrumentos de trabalho, de comunicação ou de informação, na medida em que se altera o cenário econômico internacional, como bem observou Santos (1996, p. 179).

No âmbito das ações do Estado, Santos (1996, p.185-186) aponta a existência de três modalidades principais:

1. Primeiramente ele intervém através da satisfação das necessidades locais cuja resposta é dada segundo níveis diferentes de qualidade e quantidade, isto é, com um volume ou uma expressão que nem sempre correspondem à escala local;

2. A ação do Estado pode referir-se à satisfação de necessidades de tipo regional, mas cuja resposta é dada em um ponto preciso desse espaço regional;

3. Enfim, existem necessidades nacionais cuja satisfação interfere na organização do espaço local, tais como as estradas, os impostos, as isenções fiscais, a política aduaneira ou a política comercial, os protecionismos etc.

Os diversos subespaços são afetados por influências de ordem local, regional, nacional e até mesmo internacional.

As influências locais são consideradas aqui ao nível das unidades agrícolas e urbanas, das características da população, das características dos modelos de localização das atividades e dos homens.

Os estímulos regionais dependem da competitividade econômica das atividades ou competitividade vertical, referindo-se à atividade do mesmo gênero ou de gêneros diferentes pela evolução das atividades existentes ou pela criação de novas. Pode ocorrer que este tipo de estimulantes exerça também uma competitividade espacial ou horizontal, porque cada atividade possui uma escala espacial. A alteração recíproca de importância das atividades constitui para algumas uma condição de sucesso, para outras a condição de sua permanência e ainda para outras tantas, a razão de seu fracasso ou de seu desaparecimento. A consequência é a mudança de modelo de localização das atividades e dos homens.

O autor (SANTOS, 1996, p.189) vai ainda mais longe quanto à análise do espaço e do território:

Um Estado-Nação é essencialmente formado de três elementos: 1. O território; 2. Um povo; 3. A soberania. A utilização do território pelo povo cria o espaço. As relações entre o povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais são reguladas pela função da soberania.

O território é imutável em seus limites, uma linha traçada de comum acordo ou pela força. Este território não tem forçosamente a mesma extensão através da história. Mas em um dado momento ele representa um dado fixo. Ele se chama espaço logo que encarado segundo a sucessão histórica de situações de ocupação efetiva por um povo – inclusive a situação atual – como resultado da ação de um povo, do trabalho de um povo, resultado do trabalho realizado segundo as regras fundamentadas do modo de produção adotado e que o poder soberano torna em seguida coercitivas. É o uso deste poder que, de resto, determina os tipos de relações entre as classes sociais e as formas de ocupação do território.

A ação das sociedades territoriais é condicionada no interior de um dado território por: a) modo de produção dominante à escala do sistema internacional, sejam quais forem as combinações concretas; b) o sistema político, responsável pelas formas particulares de impacto do modo de produção; c) mas também pelos impactos dos modos de produção precedentes e dos momentos precedentes ao modo de produção atual.

A gestão do território pelo Estado constituído, define-se, em uma concepção democrática, a partir de um ato fundador, materializado em um conjunto de princípios e regras que se denomina Constituição.

No âmbito da gestão metropolitana de resíduos, na ação intermunicipal, pode-se interpretar como uma relativa perda de autonomia para o município, a ação compartilhada. Demonstraremos que tal visão só se justificaria se essa concepção intermunicipal não se fizer acompanhada da devida representação dos municípios componentes, na estrutura de gestão

metropolitana. Nesse sentido, devemos trazer à luz outro conceito fundamental: a representatividade.

CAPÍTULO 2

5. O modelo institucional brasileiro

Para auxiliar a compreensão do contexto institucional brasileiro, principalmente para quem acessará este trabalho em outro país, elaboramos este capítulo, contendo a síntese das informações definidas pela legislação após 1988.

A República Federativa do Brasil apresenta-se dividida em três entes federativos distintos: a União, os Estados e os Municípios. A legislação federal incide sobre todos os entes da federação, com os preceitos da Constituição Federal de 1988 e demais instrumentos de legislação específica. Estados e municípios, por sua vez, também possuem prerrogativas para a produção de legislação própria (porém em nenhum momento menos restritiva, para os casos em que abordem um mesmo tema da legislação federal). Quanto à estrutura política e administrativa, municípios e estados são compostos por um corpo executivo e um legislativo. Para os municípios, suas definições legais restringem-se a temas locais, mas com elevado nível de autonomia, conferido pela Carta Magna de 1988.

Tabela 02: Evolução do Número de Municípios brasileiros (1940 – 2010)

Nº de municípios	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1997	2001	2010
Brasil	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5507	5560	5565
Região Norte	88	99	120	143	153	298	449	449	449
Região Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1787	1792	1794
Região Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1666	1668	1668
Região Sul	181	224	414	717	719	873	1159	1188	1188
Região Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	446	463	466

Fonte: IBGE 2010 – Disponível em www.ibge.gov.br>Acesso em 02 Jun 2011.

Tabela 03 – Brasil – População dos Estados e do Distrito Federal – 2000/2010

Estado	População 2010	População 2000	Variação (%) 2000/2010
São Paulo (SP)	41.262.199	37.032.403	10,3
Minas Gerais (MG)	19.597.330	17.891.494	8,7
Rio de Janeiro (RJ)	15.989.929	14.391.282	10,0
Bahia (BA)	14.016.906	13.070.250	6,8
Rio Grande do Sul (RS)	10.693.929	10.187.798	4,7
Paraná (PR)	10.444.526	9.563.458	8,4
Pernambuco (PE)	8.796.448	7.918.344	10,0
Ceará (CE)	8.452.381	7.430.661	12,1
Pará (PA)	7.581.051	6.192.307	18,3
Maranhão (MA)	6.574.789	5.651.475	14,0
Santa Catarina (SC)	6.248.436	5.356.360	14,3
Goiás (GO)	6.003.788	5.003.228	16,7
Paraíba (PB)	3.766.528	3.443.825	8,6
Espírito Santo (ES)	3.514.952	3.097.232	11,9
Amazonas (AM)	3.483.495	2.812.557	19,3
Rio Grande do Norte (RN)	3.168.027	2.776.782	12,3
Alagoas (AL)	3.120.494	2.822.621	9,5
Piauí (PI)	3.118.160	2.843.278	8,8
Mato Grosso (MT)	3.035.122	2.504.353	17,5
Distrito Federal (DF)	2.570.160	2.051.146	20,2
Mato Grosso do Sul (MS)	2.449.024	2.078.001	15,1
Sergipe (SE)	2.068.017	1.784.475	13,7
Rondônia (RO)	1.562.409	1.379.787	11,7
Tocantins (TO)	1.383.445	1.157.098	16,4
Acre (AC)	733.559	557.526	24,0
Amapá (AP)	669.526	477.032	28,8
Roraima (RR)	450.479	324.397	28,0

Fonte: IBGE - Censo 2010. Disponível em www.ibge.gov.br > Acesso em 13 Jun 2011.

A estrutura federativa brasileira foi definida, com a Constituição de 1988, pela divisão territorial em 26 Estados e um Distrito Federal, cada qual com um chefe do poder executivo e os representantes do poder legislativo, eleitos pelo voto direto universal.

Em ambos os casos, a estrutura do executivo não está vinculada, por força de lei, à indicação dos membros eleitos para o legislativo. Dessa forma, o secretariado, seja ele municipal ou estadual, não é obrigatoriamente formado pelos candidatos eleitos pelo legislativo, como ocorre em outros países.

Como podemos observar na Tabela 2, o Brasil contava com 1.574 municípios em 1940, o equivalente ao total atual dos Estados de São Paulo (645) e Minas Gerais (853). Em 30 anos esse número mais do que dobrou, alcançando em 1970, o total de 3.952.

Em 2010 eram 5.565 os municípios brasileiros. Isoladamente, tal informação pouco acrescenta, contudo, nosso enfoque é buscar uma comparação com duas realidades diferentes. Por um lado, o exemplo francês, com mais de 36.000 comunidades locais e, não obstante, experiências intercomunais desenvolvidas há mais de duas décadas. Em outra direção, a experiência canadense, que completou uma década em 2007, com uma redução do número de municípios, por meio da fusão, inclusive da municipalidade metropolitana, como veremos adiante.

5.1 - O reconhecimento da dimensão intermunicipal na legislação brasileira

Os textos das constituições brasileiras, desde a primeira após a independência (1824) até a segunda constituição republicana (1937), trataram de definir as instâncias de governo de maneira particular (Anexo I).

Com a Constituição de 1937 o país passaria a contar com uma importante inovação, sobretudo para uma época em que poucas cidades brasileiras apresentavam contingente

populacional expressivo¹⁴ e a conurbação era um fenômeno o qual levaria ainda algumas décadas para ser registrado. Tal inovação encontra-se expressa no artigo 29, com a possibilidade de agrupamentos de municípios: “Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.”

Outro registro do reconhecimento da importância crescente do fenômeno urbano em sua face metropolitana, facilmente perceptível a partir da década de 1950, deu-se com a emenda à constituição de 1967.

A emenda constitucional promulgada no ano de 1969, em meio a um momento político extremamente conturbado¹⁵ previa em seu artigo 4º o estabelecimento de regiões metropolitanas, com vistas à realização de serviços comuns:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Desse modo, a Lei Complementar 14, de 1973, na esteira da previsão da emenda de 1969, estabelecia oito regiões metropolitanas brasileiras (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e dispunha sobre sua estrutura administrativa, prevendo dois conselhos e remetendo sua criação a leis estaduais:

Art. 2º - Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º - O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana.

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Art. 3º - Compete ao Conselho Deliberativo:

---

¹⁴ De acordo com Caio Prado Junior (1983, p.60), a população do município de São Paulo somava 1.318.539 habitantes.

¹⁵ Por ocasião do Ato Institucional nº 5, em 13 de Dezembro de 1968.

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

Art. 4º - Compete ao Conselho Consultivo:

I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;

II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

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

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Parágrafo único - É facultado ao Poder Executivo federal, incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea a da Constituição, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.

Este é o instrumento legal ao qual se referem as primeiras regiões metropolitanas brasileiras. É a partir de sua definição que se desenharam as primeiras propostas para a gestão metropolitana no Brasil, considerada a exceção paulista, de 1967. Ainda que tais definições tenham sofrido interrupção ao longo dos anos, cuja origem entendemos ser a ausência de

representatividade dos municípios nas estruturas criadas, é essa a base legal à qual os municípios brasileiros situados em cada uma dessas regiões são enquadrados pelos programas do governo federal e para a qual as propostas dos governos estaduais são efetivadas, em âmbito metropolitano.

5.2 - Estrutura administrativa brasileira atual – Constituição de 1988

Ao longo dos anos, as diversas constituições brasileiras se ocuparam em definir um novo desenho institucional que modificava a estrutura administrativa dos diversos níveis de governo, com maior relevância para a estrutura do que hoje se denomina estadual.

Assim, a Assembléia Constituinte de 1823, a primeira do Império, definia a transformação das capitanias em províncias e a alteração da denominação do chefe do executivo de 'governador' para 'presidente' da Província, na Constituição de 1824. Já a constituição de 1891, com o advento da República, modificava a estrutura administrativa brasileira, transformando as províncias em Estados. A tradicional estrutura local, herança do Senado da Câmara dos tempos das capitanias, permaneceu com poucas modificações.

Na atual estrutura administrativa, os entes federativos são os municípios, os Estados e a União.

Na esfera federal, a União é representada pelo Presidente da República, chefe do Poder Executivo, eleito por voto direto, juntamente com o vice-presidente, para um mandato de quatro anos e possibilidade de concorrer à reeleição, para mais um mandato. Ao contrário de outros regimes presidencialistas, como o dos Estados Unidos da América¹⁶, um presidente pode concorrer novamente em outra disputa após deixar o cargo, ou seja, candidatar-se novamente oito anos após sua reeleição. O presidente nomeia seus ministros de estado, demais membros do governo e membros da administração indireta (empresas estatais, fundações, instituições financeiras públicas federais etc.). Também apresenta projetos de lei que são apreciados e votados pela Câmara e pelo Senado. Os decretos regulamentam as leis.

---

¹⁶ A Emenda XXII da Constituição Norte-americana, proposta em 1947, definiu que nenhuma pessoa será eleita à presidência mais que duas vezes, assim como ninguém que ocupe ou tenha ocupado a presidência por mais de dois anos de um mandato para o qual alguma outra pessoa tenha sido eleita presidente, será eleita mais do que uma vez. Os únicos presidentes na história norte-americana, cujos mandatos escaparam a essa definição foram Grover Cleveland, eleito três anos (1892) após o término de seu primeiro mandato (1885-1889), e Franklin Delano Roosevelt, eleito em 1932 e reeleito em 1936, 1942 e 1944.

O Poder Legislativo, em âmbito federal, é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Os deputados federais são eleitos pelo voto direto proporcional em cada Estado da Federação, para um mandato de quatro anos. Os senadores, em número de três para cada Estado (81 ao todo), também são eleitos pelo voto direto, para um mandato de oito anos. Um terço de cada uma das Casas é renovado numa eleição e os outros dois terços na eleição seguinte. Ambos os parlamentares podem se reeleger indefinidamente. O Tribunal de Contas da União é o órgão auxiliar do Legislativo, cuja tarefa principal é analisar as contas do executivo. Cabe ao legislativo propor projetos de lei, bem como apreciar e votar os projetos de lei de autoria do executivo.

O Poder Judiciário é constituído pelo Supremo Tribunal Federal, com 11 ministros, pelo Superior Tribunal de Justiça, com 33 ministros, pelos tribunais regionais federais, com sete juízes federais, pelo Tribunal Superior do Trabalho com 27 ministros e pelos tribunais e juízes do trabalho, pelo Tribunal Superior Eleitoral com sete membros e pelos tribunais e juízes eleitorais, pelo Superior Tribunal Militar com 15 juízes militares e pelos tribunais militares, e, finalmente, pelos tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal.

O governador do Estado é o chefe do Poder Executivo Estadual, eleito por voto direto, juntamente com o vice-governador, para um mandato de quatro anos e possibilidade de concorrer à reeleição por mais um mandato. O governador nomeia seus secretários estaduais e demais membros do governo e da administração indireta do Estado (empresas, fundações, autarquias etc.). Da mesma forma que o presidente da República, pode concorrer à reeleição, assim como pode concorrer novamente em outra eleição, mas somente após oito anos de sua reeleição. As constituições estaduais estabelecem as referências gerais, em nível estadual, para as quais, tanto as instâncias estaduais quanto os municípios ali localizados, são submetidos. A exemplo do Presidente da República, o governador pode apresentar projetos de lei, que são apreciados pela Assembléia Legislativa. Os decretos estaduais regulamentam as leis estaduais.

O Poder Legislativo Estadual é composto pela Assembléia Legislativa, que abriga os deputados estaduais, que são eleitos pelo voto direto proporcional para um mandato de quatro anos e podem se reeleger indefinidamente. Estrutura similar é observada no Distrito Federal, cuja denominação da casa de leis é Câmara Distrital. O Tribunal de Contas do Estado é o órgão auxiliar do Legislativo, cuja tarefa principal é analisar as contas do executivo estadual e também dos municípios.

No âmbito municipal o chefe do Poder Executivo é o prefeito, eleito por voto direto, juntamente com o vice-prefeito, para um mandato de quatro anos e possibilidade de concorrer à reeleição por mais um mandato. O prefeito nomeia seus secretários municipais e demais membros do governo e da administração indireta do município (empresas, fundações, autarquias etc.). A exemplo dos chefes do executivo da União e dos Estados pode concorrer em outra eleição após oito anos de sua reeleição. A lei orgânica municipal é a referência a ser observada em nível local, para a definição da legislação municipal e para a ação dos agentes dos poderes executivo e legislativo. A exemplo dos chefes do executivo em nível federal e estadual, o prefeito pode apresentar projetos de lei, que são apreciados pela Câmara Municipal. Os decretos municipais regulamentam as leis municipais.

O Poder Legislativo é composto pela Câmara Municipal. Os vereadores são eleitos pelo voto direto proporcional para um mandato de quatro anos e podem se reeleger indefinidamente. O Tribunal de Contas do Estado é o órgão auxiliar do Legislativo, cuja tarefa principal é analisar as contas do executivo estadual e também dos municípios. Em algumas capitais existe a figura do Tribunal de Contas do Município, com função idêntica ao Tribunal de Contas do Estado.

Em todos os níveis de governo, a função legislativa inclui a aprovação da peça orçamentária, para os exercícios subseqüentes. O número de representantes do legislativo, com exceção dos senadores, apresenta uma proporcionalidade em relação ao contingente populacional. Os artigos 27, 29 e 45 da Constituição Federal estabelecem que o número de deputados às Assembleias Legislativas ou Câmara Distrital (no caso do Distrito Federal) corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de 36, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze. O Estado de São Paulo conta com 70 deputados federais e 94 deputados estaduais. Ao todo, a Câmara soma 513 deputados federais.

O artigo 45 da Constituição define:

§ 1º - O número total de Deputados bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de 70 deputados.

No caso do Senado, aplica-se o artigo 46, que estabelece:

O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º - Cada Senador será eleito com dois suplentes.

No âmbito das Câmaras Municipais, aplica-se o artigo 29 da Constituição, no que se refere ao número de vereadores, que é definido de acordo com o número de habitantes de cada município. O número mínimo de cadeiras é de nove, para municípios até 15 mil habitantes. São 24 estratos, que vão de nove a 55 vereadores, para municípios com mais de oito milhões de habitantes, acrescentando dois vereadores a cada novo estrato (Anexo I).

5.3 - Uma análise da legislação brasileira para a criação das instâncias metropolitanas

Até 1988, ano em que foi promulgada a Constituição Brasileira, somente as nove regiões metropolitanas¹⁷ nas quais se encontravam localizadas as capitais estaduais mais populosas, estavam legalmente constituídas.

O artigo 25 da Constituição Federal outorgou então, aos Estados, por meio de lei complementar, a condição para a instituição de entes metropolitanos:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - ...

§ 2º - ...

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Desde então outras regiões metropolitanas foram estabelecidas por meio de leis complementares estaduais.

---

¹⁷ Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo, criadas pela Lei Complementar Federal nº 14/73 e Rio de Janeiro, criada pela Lei Complementar Federal nº 20/1974.

Tabela 04 – Brasil – Regiões Metropolitanas criadas por Lei Complementar Estadual, de 1989 a 2011

Período	Nº de Regiões Metropolitanas criadas
1989-1994	2
1995-2000	20
2001-2006	10
2007-2011	16

Fonte: Assembléias Legislativas Estaduais e Câmara Distrital (DF) - 2011

O período definido entre 1995 e 2000 assistiu à criação de 20 entidades metropolitanas, das quais 13 no ano de 1998. No período que vai de 2001 a 2011 foram aprovadas 26 leis complementares estaduais atinentes ao tema.

Tabela 05 – Regiões Metropolitanas brasileiras, instituídas por Lei Complementar Federal:

Região (Estado)	Região/Estado
RM Belém (PA)* [1995]	RM de Porto Alegre (RS)* [1989 – Const Est]
RM de Belo Horizonte (MG)* [2006]	RM de Salvador (BA)*
RM de Curitiba (PR)*	RM de São Paulo (SP)* [2011]
RM de Fortaleza (CE)* [1999]	RM do Rio de Janeiro (RJ)** [1990]
RM do Recife (PE)* [1994]	

Fonte: Assembléias Legislativas Estaduais - 2011

*Regiões instituídas pela Lei Complementar Federal 14/73;

** Região instituída pela Lei Complementar Federal 20/74;

[199?] Ano da aprovação da Lei Complementar Estadual

Tabela 06 – Regiões Metropolitanas brasileiras, instituídas por Lei Complementar Estadual – entre 1990 e 2000:

Região (Estado)	Ano de Aprovação da Lei	Região/Estado	Ano de Aprovação da Lei
AU do Sul (RS)	1990	RM de Maringá (PR)	1998
AU Nordeste (RS)	1994	Ride DF e Entorno (DF, GO, MG)	1998
RM Aracaju (SE)	1995	NM – RM Florianópolis (SC)	1998
RM Grande Vitória (ES)	1995	NM – RM Norte-Nordeste Catarinense (SC)	1998
RM Baixada Santista (SP)	1996	NM – RM Vale do Itajaí (SC)	1998
RM de Natal (RN)	1997	AEM – RM Vale do Itajaí (SC)	1998
RM Grande São Luís (MA)	1998	AEM – RM Florianópolis (SC)	1998
RM de Maceió (AL)	1998	AEM – RM Norte-Nordeste Catarinense (SC)	1998
RM Vale do Aço (MG)	1998	RM de Goiânia (GO)	1999
CM – RM Vale do Aço (MG)	1998	CM - RM Belo Horizonte (MG)	2000
RM de Londrina (PR)	1998	RM de Campinas (SP)	2000

Fonte: Assembléias Legislativas Estaduais e Câmara Distrital (DF) – 2011

Tabela 07 – Regiões Metropolitanas brasileiras, instituídas por Lei Complementar Estadual – entre 2001 e 2006:

Região (Estado)	Ano de Aprovação da Lei	Região/Estado	Ano de Aprovação da Lei
NM – RM Carbonífera (SC)	2002	RM Macapá (AP)	2003
NM RM Foz Rio Itajaí (SC)	2002	RM João Pessoa (PB)	2003
NM - RM Tubarão (SC)	2002	AU Litoral Norte (RS)	2004
AEM – RM Carbonífera (SC)	2002	RM Sudoeste Maranhense (MA)	2005
AEM – RM Foz Rio Itajaí (SC)	2002		
AEM – RM Tubarão (SC)	2002		

Fonte: Assembléias Legislativas Estaduais e Câmara Distrital (DF) - 2011

Tabela 08 – Regiões Metropolitanas brasileiras, instituídas por Lei Complementar Estadual – entre 2007 e 2011:

Região (Estado)	Ano de Aprovação da Lei	Região/Estado	Ano de Aprovação da Lei
RM Manaus (AM)	2007	RM Alto Vale Itajaí (SC)	2010
RM da Capital Porto Velho (RR)	2007	NM RM Lajes (SC)	2010
RM do Sul do Estado (RR)	2007	RM Chapecó (SC)	2010
RM Central (RR)	2007	RM Feira de Santana (BA)	2011
RM do Agreste (AL)	2009	RM Guarabira (PB)	2011
RM Campina Grande (PB)	2009	Ride Grande Teresina (PI)	2011
RM Vale Rio Cuiabá (MT)	2009	Ride Pólo Petrolina e Juazeiro (PE-BA)	2011
RM do Cariri (CE)	2009	AU Jundiaí (SP)	2011

Fonte: Assembléias Legislativas Estaduais - 2011

Concretamente, com o estabelecimento dessas instâncias metropolitanas por lei complementar estadual, observamos grandes diferenças a partir da análise das Tabelas 06 a 08. No Estado de Santa Catarina foram criadas seis regiões metropolitanas, enquanto que São Paulo, com conurbações muito maiores (São José dos Campos, Sorocaba) em área e população só contava, até 2011, com quatro¹⁸ regiões criadas por lei complementar estadual.

5.4 - A criação de instâncias metropolitanas no Estado de São Paulo

A Lei Complementar Federal nº 14/73, que criou a região metropolitana de São Paulo foi seguida da Lei Complementar Estadual nº 94/73, aprovada pela Assembléia Legislativa paulista.

As iniciativas para a criação de entidades de gestão metropolitana no Estado de São Paulo se sucederam após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os diversos

¹⁸ A Grande São Paulo, criada por Lei Complementar Estadual em 1973, a Região Metropolitana da Baixada Santista, de 1996 e a Região Metropolitana de Campinas, criada em 2000. Em 2011, por meio da Lei Complementar 1139/11, a Região Metropolitana de São Paulo ganhava nova configuração e, nesse mesmo ano a Aglomeração Urbana de Jundiaí (Lei Complementar Estadual 1146/11).

projetos de lei complementar, de autoria de membros do legislativo, não prosperaram. Isso não se deve a um possível ‘vício de origem’, pelo entendimento que caberia ao Executivo tal iniciativa, uma vez que a Constituição Estadual, em seu artigo 24, § 2º estabelece que:

Compete exclusivamente ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: Criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica; Criação e extinção das secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observando o disposto no artigo 47, XIX.

Não se aplicaria, todavia, essa disposição da Constituição do Estado, haja vista que a lei Complementar que criou a Região Metropolitana remetia a outra Lei Complementar a criação da autarquia e respectiva estrutura. Contemplar-se-ia dessa forma, a competência exclusiva do executivo para a criação de órgãos da administração pública, para a criação da respectiva estrutura.

Anteriormente à Constituição de 1988, três projetos propuseram modificações para a instância metropolitana existente. Em 1976 um projeto de lei (09/76) propunha alteração na Lei Complementar relativa à RMSP, assim como em 1983 (Projeto de Lei Complementar 28/83), quando foi incorporado o município de Vargem Grande Paulista à RMSP e em 1985 (PLC 31/85), quando foram apresentados critérios para a criação de municípios na RMSP.

Após 1988, foram propostos 77 projetos de lei complementar para a criação de regiões metropolitanas para diversos municípios das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.

O que podemos concluir, analisando a Tabela 09, é que das quinze regiões administrativas do Estado, somente a região de Registro, no Vale do Ribeira, não recebeu, por parte dos parlamentares, nenhuma proposta para a criação de região metropolitana contemplando seus 14 municípios. Isso pode evidenciar uma menor representatividade regional no legislativo, reflexo da reduzida influência econômica daquela região. Em 2010, de acordo com o Censo oficial, a soma dos habitantes dos sete municípios alcançou 269.324 habitantes, a menos populosa das regiões administrativas paulistas¹⁹.

Os dois primeiros projetos de lei complementar foram propostos em 1992, para os municípios localizados na denominada Baixada Santista, porção do território localizada no

---

¹⁹Em 2010 a região de Barretos contava 419.381 habitantes; Franca 706.476; Araçatuba 736.081, as demais regiões apresentavam contingente populacional superiores.

litoral, com centro no município de Santos. Também os municípios próximos a Sorocaba foram objeto de iniciativa similar.

Tabela 09 – Regiões Administrativas de São Paulo contempladas por projetos de lei complementar de criação de região metropolitana

Região Administrativa	Nº de Municípios	Ano da apresentação de projetos de lei complementar
Araçatuba	43	1995: Andradina, Araçatuba;
Barretos	19	1995, 2003;
Baixada Santista	9	1992, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2003, 2006;
Bauru	39	1995: Bauru (2), Jaú, Lins (2); 2000:Bauru;
Campinas	90	1994: Jundiaí; 1995: Campinas (3), Jundiaí (2); 1999:Piracicaba; 2000: Campinas, Bragança Paulista; 2001 e 2002: Campinas; 2003: Jundiaí; 2004, 2009 e 2010: Campinas;
Central	26	1995: São Carlos; 2000: Araraquara, São Carlos(2);
Franca	23	1995: Franca; 2003: São Joaquim da Barra;
Marília	51	1995: Ourinhos, Tupã;
Presidente Prudente	53	2001;
Registro	14	Não houve;
Ribeirão Preto	25	1995, 2003, 2007;
RMSP	39	1976, 1983, 1985, 1995: RMSP; 1995: ABC, Oeste da Gde SP, Taboão da Serra; 1996, 2004: ABCDMRR, 2005, 2011;
São José do Rio Preto	96	1993 e 1995: São José do Rio Preto; 1995: Catanduva, Fernandópolis, Jales (2), Votuporanga (2); 2003 e 2011: São José do Rio Preto;
São José dos Campos	39	2001: Vale do Paraíba/Litoral Norte; 2003: Vale do Paraíba/Litoral Norte/Serra da Mantiqueira, Litoral Norte; 2007: Vale do Paraíba/Litoral Norte
Sorocaba	79	1995: Sorocaba (2), Botucatu, Itapetininga, Itapeva; 2005: Sorocaba;

Fonte: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo – 2011 – Disponível em www.alesp.sp.gov.br. > acesso em 26 Abr 2011.

Em 1993 seria a vez de São José do Rio Preto e área de influência. Outro município, Jundiaí, receberia sua primeira proposta em 1994.

No ano seguinte, 1995, nada menos que 38 projetos de lei complementar foram propostos, envolvendo 29 conjuntos de municípios, oito deles com mais de um projeto. As proposições envolveram municípios situados no ABC paulista e as áreas de influência de Araçatuba, Avaré, Baixada Santista, Barretos, Bauru (dois projetos), Botucatu, Campinas (três propostas), Catanduva, Fernandópolis, Franca, Itapetininga, Itapeva, Jales (dois projetos), Jaú (dois projetos), Jundiaí (duas propostas), Lins (duas propostas), Oeste da Grande São Paulo/Barueri, Ourinhos, Piracicaba, Ribeirão Preto, RMSP, São Carlos, São José do Rio Preto, São Joaquim da Barra, Sorocaba (duas propostas), Tupã e Votuporanga (dois projetos). Os projetos apresentados possuíam uma lógica comum: eram de autoria de deputados estaduais eleitos com votação expressiva da área de influência dos municípios para os quais tais propostas se referiam.

Merece uma menção especial o ano de 1995, no que se refere à apresentação de projetos de lei complementar. De um total de 140 projetos apresentados em 1995, nada menos que 40 se referiam à criação de regiões metropolitanas.

Em 1996 surgia a Região Metropolitana da Baixada Santista, a primeira do Estado de São Paulo estabelecida após a Constituição de 1988, por meio da Lei Complementar 815/96. De autoria do Executivo, o Projeto de Lei respectivo fora apresentado naquele exercício. Naquele mesmo ano era encaminhado outro projeto de lei propondo a criação da Região Metropolitana de São Paulo, aprovado somente em 2011.

Em 1997 foi proposta uma alteração da Lei Complementar da RMBS (815/96) e em 1998 foi encaminhado projeto de lei complementar para a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista. Em 1999 era a vez de Campinas receber mais um projeto de lei criando a sua Região Metropolitana.

No ano 2000 era proposta nova alteração da Lei Complementar 815/96 (RMBS) e outras seis propostas de lei complementar eram protocoladas, propondo a criação das regiões metropolitanas para Araraquara, Bauru, Bragança Paulista, Campinas e São Carlos (dois projetos). Naquele ano aprovava-se a criação da segunda região metropolitana paulista após a Constituição Federal de 1988: a região metropolitana de Campinas. Em 2001, também se propôs alterar a Lei Complementar 815/96 (RMBS) e a recém criada lei complementar 870/00 (RM Campinas) era objeto de dois projetos de lei, propondo sua alteração. Naquela legislatura foram propostos dois projetos de lei complementar para a criação das regiões metropolitanas de Presidente Prudente e Vale do Paraíba/Litoral Norte.

Em 2002 a Assembléia Legislativa recebia um projeto de lei complementar para a criação da Agência Metropolitana de Campinas. Em 2003 era proposta alteração da Lei Complementar 853/98, que trata da Agência Metropolitana da Baixada Santista. Naquele mesmo ano era criada a Agência Metropolitana de Campinas, por meio da promulgação da Lei Complementar 946/03. Também naquele ano foram apresentados cinco projetos de lei voltados para as áreas de Barretos, Franca, Jundiaí, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Vale do Paraíba/Litoral Norte/Serra da Mantiqueira.

Para o ano de 2004 foram encaminhados projetos de lei criando a região metropolitana do ABCDMRR, ou seja, propunha-se o desmembramento dos sete municípios da sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, reagrupando-os em uma região à parte. Ainda em 2004 era apresentado um projeto de lei criando a região metropolitana do Litoral Norte, bem como novas propostas de alteração das Leis Complementares 870/00 (Campinas) e 946/03 (Agência Metropolitana de Campinas) eram lançadas ao debate parlamentar.

Em 2005, projeto de lei de autoria do Executivo Estadual dispunha sobre a reorganização da RMSP. O projeto de lei complementar nº 06/05, com 27 artigos, alterava a estrutura da Região Metropolitana de São Paulo, criando um Conselho Deliberativo, composto por representantes dos municípios e um Fundo Metropolitano. Outro projeto de lei propunha, em sua quarta versão, a criação da região metropolitana de Sorocaba. Outras duas alterações foram propostas para a Lei Complementar 815/96 (RM Baixada Santista), em 2006. No ano seguinte, novas propostas foram apresentadas para a criação da região metropolitana de Ribeirão Preto e para o Vale do Paraíba/Litoral Norte.

Muitas dessas propostas foram apresentadas mais de uma vez, inclusive pelo mesmo autor do projeto anterior. Isso se deve a um dispositivo do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. No Regimento da legislatura iniciada em Janeiro de 2011 consta do artigo 177:

Serão arquivadas, no início de cada legislatura, as proposições apresentadas na anterior. Se dependerem de parecer (sic), desde que sem ele ou que lhes seja contrário (40).

Parágrafo único – O disposto neste artigo não se aplica aos projetos de iniciativa do Governador ou dos Tribunais (40).

(40) Resolução nº 666 de 03/08/1988

Desse modo, os projetos de lei eram reapresentados pelos deputados estaduais a cada nova legislatura, no caso de o autor ter sido eleito para mais um mandato. Por outro lado, constatamos que só prosperariam os projetos de lei complementar de autoria do Governador do Estado.

Em 2009 e 2010 foram propostas duas novas alterações da Lei Complementar 870/00, uma delas propondo a criação do Fundo Metropolitano da RM de Campinas.

O ano de 2011 assistiu, além da proposta de novo projeto de criação da RM de São José do Rio Preto, à aprovação do Projeto de Lei Complementar PLC 06/05, após seis anos de sua apresentação. Iniciava-se, assim, um novo ciclo para a Região Metropolitana de São Paulo, com a promulgação da Lei Complementar nº 1139/2011.

Além dos projetos de criação de regiões metropolitanas, o legislativo paulista foi palco de outras formulações, com 24 Projetos de Lei Complementar propondo a criação de Aglomerações Urbanas.

Um total de 11 áreas foram indicadas, das quais cinco apresentaram mais de um projeto de lei entre os anos de 1995 e 2011. Jundiaí, com seis projetos de lei complementar e Piracicaba, com cinco, foram as áreas contempladas com o maior número de propostas. Também as regiões de Presidente Prudente (com três projetos), São José dos Campos (dois) e Bragança Paulista (dois) contaram com mais de uma proposta. Além desses, Sorocaba, Araçatuba, Ribeirão Preto, Votuporanga, Litoral Norte e São José do Rio Preto contam com projetos em discussão na pauta do legislativo com vistas à criação de uma instância denominada Aglomeração Urbana.

Em 24 de agosto de 2011, o Projeto de Lei 13/11, de autoria do Executivo era aprovado, dando origem à Lei Complementar 1146/11, que cria a Aglomeração Urbana de Jundiaí, a primeira do Estado.

Encontramos em Braga (1999, p. 5) uma avaliação do processo vivenciado em São Paulo quanto à criação das Regiões Metropolitanas após 1988:

Além da Grande São Paulo, a principal região do Estado com evidentes características de metropolização corresponde ao aglomerado urbano de Campinas (cerca de dezenove municípios). Com alta concentração populacional e significativo grau de centralidade no espaço econômico nacional, além de um alto grau de interação funcional entre os municípios sua institucionalização como Região Metropolitana vem se arrastando há mais de cinco anos. Não obstante, dezenove prefeitos de municípios da região de Campinas adiantaram-se ao governo estadual com a criação de uma agência intermunicipal de desenvolvimento em 1997. Contraditoriamente, a primeira entidade metropolitana criada

no Estado segundo as novas regras foi a Região Metropolitana da Baixada Santista, em 1996. Compreendida pelos municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente, os quais, embora possuam um razoável grau de conurbação e integração funcional entre si, formam um aglomerado urbano com atributos metropolitanos muito inferiores a Campinas. O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista é bastante peculiar. Sua criação, diferentemente da Grande São Paulo, que foi implantada por uma vontade política hierarquicamente superior, 'de cima para baixo', partiu da articulação das próprias municipalidades envolvidas, isto é, "de baixo para cima". Em 1992, os prefeitos recém eleitos da região reuniram-se buscando alternativas para a solução de seus problemas comuns, lançando a idéia da gestão metropolitana. Em 1993, os prefeitos recém empossados criaram, informalmente, a COREME – Coordenadoria Regional de Metropolização e, a partir daí, realizaram uma série de iniciativas de gestão integrada, envolvendo questões como: o pacto metropolitano pela infância da Baixada Santista, a destinação final do lixo doméstico, o transporte intra-metropolitano e a implantação do aeroporto civil metropolitano no Guarujá. Dado que os problemas de caráter metropolitano não parecem ter arrefecido desde a criação do GEGRAN, antes pelo contrário, nunca a necessidade de uma gestão integrada das questões metropolitanas foi tão premente, por que a demora na implantação da Região Metropolitana de Campinas e por que a Região Metropolitana da Grande São Paulo, o maior aglomerado urbano do hemisfério sul, ainda não possui um efetivo sistema de planejamento e gestão metropolitana? Tais questões parecem ter duas respostas. A primeira reside no modelo liberal (ou neoliberal) instalado no Estado Brasileiro na década de 1990, segundo o qual as políticas públicas não só são inúteis mas prejudiciais, na medida em que o mercado é tido como o condutor natural do processo de desenvolvimento econômico e social. A segunda reside na pouca credibilidade do novo modelo de gestão metropolitana, que em pouco difere do anterior, o que arrefece o interesse e as pressões políticas, fundamentais para a agilização do processo.

Braga (1999, p.6) estabelece uma relação entre base territorial e nível de governo que é essencial para a compreensão do fenômeno que ora analisamos:

A política metropolitana pode ser definida como um curso de atividades desempenhadas por autoridade pública, dirigidas à provisão de serviços e bens públicos, ou à regulação das atividades privadas, visando o interesse comum metropolitano. Como política de base territorial, sua implementação depende da existência de autoridade pública competente sobre a mesma base territorial, ou seja: políticas de base territorial estadual devem ser executadas pela autoridade estadual, as de base municipal, pela autoridade municipal e, conseqüentemente, as de base territorial metropolitana, devem ser executadas por uma autoridade metropolitana. Sem autoridade metropolitana competente política, administrativa e financeira não há gestão metropolitana.

O mesmo autor promove outra importante referência, quando associa a responsabilidade de execução dos serviços de interesse metropolitano ao governo do Estado ou aos municípios. Essa associação acompanha a atribuição territorial ao respectivo ente federativo. Como não há previsão constitucional de um ente federativo metropolitano, não há autoridade territorial respectiva (1999, p.6):

Na ordem constitucional brasileira, as funções e serviços públicos de interesse metropolitano são, ordinariamente, atribuições ou do Governo Estadual ou das Administrações Municipais. Sendo assim, a atribuição de funções de controle, planejamento e gestão de serviços ou políticas públicas a órgãos metropolitanos devem resultar de atos discricionários por parte dos poderes estadual e municipais, notadamente estes últimos que, após a Constituição de 1988, ganharam maior autonomia política e administrativa, num processo de descentralização que vem transferindo para a esfera municipal a maior parte das políticas públicas, principalmente aquelas de caráter metropolitano. O sistema federativo brasileiro prevê apenas três níveis de autoridade territorial, correspondente aos três níveis autônomos de governo: Federal, Estadual e Municipal, cada qual com competências específicas. Não está prevista no direito brasileiro, a existência de nenhuma autoridade política intermediária entre o Estado e o Município. A implantação de uma Região Metropolitana, com poderes efetivos de implementação e gestão de políticas públicas, implicaria praticamente na criação de uma esfera intermediária de poder entre o estadual e o municipal, com a transferência de atribuições de ambos os níveis de governo para a alçada metropolitana. Tal possibilidade, no entanto, é extremamente remota, na medida em que acarretaria mudanças constitucionais politicamente irrealistas, visto que iria de encontro a toda tradição da formação territorial do Estado brasileiro. Em termos concretos: um município metropolitano só adota as diretrizes propostas pelo órgão metropolitano se quiser, e o governo estadual só descentraliza suas funções em benefício do órgão metropolitano, também se quiser. Esta situação implica a necessidade de uma mudança no enfoque no planejamento regional metropolitano brasileiro.

Braga (1999, p.7) conclui, ressaltando a importância da gestão intermunicipal, que pode ser materializada por meio de um consórcio ou agência:

As questões da autonomia municipal e da descentralização administrativa (municipalização) devem ser incorporadas à discussão numa inversão da perspectiva, de modo que a autonomia municipal, antes de ser um entrave ao planejamento metropolitano, deve ser transformada em seu fator de viabilidade. Contraditoriamente, o processo de municipalização dos serviços e políticas públicas, longe de aumentar o individualismo das municipalidades, vem despertando cada vez mais o espírito cooperativo de seus administradores. As municipalidades vêm se dando conta de que os problemas urbanos e rurais não podem ser resolvidos no âmbito meramente local, mas regional. Abre-se o espaço para a gestão intermunicipal. Nesse sentido, a autoridade metropolitana deve derivar muito mais da autoridade municipal do que da estadual. A região, por sua vez deve ser encarada muito menos como uma repartição do território estadual, como ocorre de praxe, do que como uma integração de territórios municipais. O planejamento regional metropolitano, por sua vez, deve assumir o caráter de um planejamento intermunicipal metropolitano. Nessa mudança de enfoque, a figura dos consórcios intermunicipais, criados para o atendimento de demandas comuns aos municípios metropolitanos, assume papel fundamental no processo de gestão metropolitana. No entanto, este tipo de estratégia, embora eficaz, tem seu alcance restrito às questões setoriais e mesmo que possa haver um consórcio intermunicipal para cada questão metropolitana, é preciso admitir que o todo é muito mais do que a simples soma das partes. A metrópole deve ser pensada e gerida como uma totalidade. A metrópole é uma realidade geográfica, econômica e social concreta que gera demandas que não podem ser satisfeitas apenas setorialmente ou localmente. Nesse sentido, a existência de um órgão metropolitano central, articulador das políticas setoriais se faz imprescindível, devendo, no entanto, estar perfeitamente integrado às municipalidades.

A detalhada apresentação precedente serve para evidenciar o processo, que se acelera mais e mais, da proposição de criação de novas Regiões Metropolitanas, a que se acresce a criação de Aglomerados Urbanos (outra figura constitucionalmente prevista); e é de causar

preocupação que não se note semelhante multiplicação de criação de autoridades metropolitanas com poder mais efetivo na gestão intermunicipal.

5.5. A gestão de resíduos

Encontramos em Fialho (1998, p. 54) as definições a respeito dos resíduos sólidos, que envolvem os materiais descartados, resultantes das atividades humanas. No que se refere à definição da ABNT (NBR 10.004), denomina-se lixo os restos das atividades humanas, considerados pelos geradores como inúteis, indesejáveis ou descartáveis. Normalmente apresentam-se sob estado sólido, semi-sólido ou semi-líquido.

No que se refere à classificação do lixo, a mesma Norma NBR 10.004 estabelece três categorias vinculadas à periculosidade: os resíduos de classe I (perigosos), que representam risco à saúde pública ou ao meio ambiente, pelo fato de apresentar propriedades como inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogeneicidade; Na classe II (não-inertes) são classificados os resíduos que podem possuir propriedades como combustividade, biodegradabilidade ou solubilidade, mas não se enquadram como resíduos de classe I ou III. Nessa classe podem ser classificados os resíduos domiciliares, em sua maioria. Na classe III (inertes) são incluídos os resíduos que não apresentam elementos constituintes solúveis em água, como os restos de demolição e construção.

Outra forma de classificar os resíduos se refere à origem (IPT 2000, p.29), que pode ser domiciliar, comercial, público, de serviços de saúde, de origens especiais (aeroportos, portos, terminais rodoviários e ferroviários), industriais, agrícolas e entulhos.

A origem dos resíduos define a responsabilidade por seu gerenciamento. Nesse caso, cabe ao município o gerenciamento dos resíduos domiciliares, comerciais e do resíduo público. Os resíduos dos serviços de saúde, algumas vezes denominados como lixo hospitalar são, de forma geral, de responsabilidade dos próprios estabelecimentos geradores, embora na maior parte dos municípios da RMSP a fração considerada como classe I (infectante, perfuro-cortante, radioativa) seja coletada pela administração municipal que se responsabiliza também pelo tratamento e disposição final, mediante cobrança de valores oficialmente determinados.

O gerenciamento dos resíduos industriais, agrícolas, os de fontes especiais e os resíduos de demolição e construção são de responsabilidade das respectivas unidades

geradoras. A legislação federal 12305/10, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seus artigos 20 e 21 prevê a responsabilidade de os geradores elaborarem Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

Cabe também observar que, para os resíduos de estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços, em muitos municípios se aplica a definição de um limite para a coleta municipal. Em São Paulo, conforme o definido na Lei 13478/02, até o volume de 200 litros por dia de coleta cabe ao município a retirada dos resíduos de classe II (NBR 10.004). Acima desse volume cabe ao próprio estabelecimento contratar a coleta do material.

Com relação aos destinos finais, os simples vazadouros a céu aberto, conhecidos como lixões, constituem a mais impactante das possibilidades para o aterramento dos resíduos sólidos domiciliares. Os resíduos são lançados em áreas sem tratamento prévio para a drenagem de gases e de águas pluviais e sem a proteção da base. O aterro controlado constitui uma situação com menor impacto, à medida que prevê o recobrimento dos resíduos ali lançados, mas não dispõe de tratamento da base, de modo a impedir a percolação de líquidos e a contaminação dos lençóis aquíferos. O aterro sanitário constitui uma obra de engenharia, na qual estão previstos sistemas de drenagem de gases e águas pluviais, tratamento de base com mantas de polietileno de alta densidade e argila compactada, compondo uma camada impermeável, bem como rede de captação e tratamento dos líquidos percolados (chorume). Essas medidas protegem o solo e o lençol freático. Ao contrário do simples vazadouro a céu aberto, possui cercamento, que impede o acesso de pessoal que não possua vínculo com o equipamento.

Para o Estado de São Paulo, desde 2006 a Lei Estadual 12.300, regulamentada em 2009 pelo Decreto 54.645, disciplina as questões que envolvem a temática de resíduos sólidos.

Os resíduos sólidos abordados no presente estudo referem-se aos resíduos cuja responsabilidade pelo gerenciamento é eminentemente municipal, haja vista que o objetivo deste trabalho é analisar os aspectos que envolvem a gestão local. No que se refere à legislação, os municípios contam com regulamentos específicos, com maior frequência para os códigos de posturas municipais e, mais raramente, Planos de Gerenciamento Municipal de Resíduos Sólidos.

CAPÍTULO 3

6. O arranjo político institucional francês

Para um melhor entendimento sobre a organização político-administrativa francesa, ao nível comunal, fazemos uma breve apresentação. Na França, republicana e parlamentarista, a formação do executivo na administração das comunas (o equivalente aos municípios brasileiros) ou dos departamentos, obedece ao princípio da representatividade, ou seja, os membros do executivo, além do prefeito, são definidos dentre os candidatos eleitos para os legislativos das respectivas comunas ou departamentos.

Tabela 10 – França – População das Regiões - 2008

Região	População
Alsace	1 837 087
Aquitaine	3 177 625
Auvergne	1 341 863
Basse-Normandie	1 467 425
Bourgogne	1 638 588
Bretagne	3 149 701
Centre	2 531 588
Champagne-Ardenne	1 338 004
Corse	302 966
Franche-Comté	1 163 931
Haute-Normandie	1 825 667
Île-de-France	11 659 260
Languedoc-Roussillon	2 581 718
Limousin	740 743
Lorraine	2 346 361
Midi-Pyrénées	2 838 228
Nord-Pas-de-Calais	4 024 490
Pays de la Loire	3 510 170
Picardie	1 906 601
Poitou-Charentes	1 752 708
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 882 913
Rhône-Alpes	6 117 229
Total da população nos territórios situados no continente europeu e Departamentos além-mar	63 961 859
População no território da França situado em continente europeu	62 134 866

Fonte: Institut National de la Statistique et des Études Économiques - Recenseamento da população de 2008 - Limites territoriais de 01/01/2010 – Disponível em www.insee.fr > Acesso em 02/10/2011.

6.1 - O Processo eletivo francês

As eleições locais (no âmbito da comuna) são realizadas a cada seis anos, por meio do sufrágio direto e universal, para designar os membros do conselho comunal que, entre seus pares, elegerão o prefeito (e os seus secretários municipais, denominados adjuntos). Comunas com até 3.500 habitantes contam com um número de conselheiros que varia entre nove e 23. As comunas com 3.500 moradores ou mais, contam com um total de 27 a 163 conselheiros. O chefe do executivo (*Maire*) pode ser reeleito para vários mandatos subsequentes, indefinidamente²⁰.

Nas comunas com menos de 3.500 habitantes o voto é majoritário, plurinominal, em dois turnos, enquanto nas comunas de 3.500 habitantes ou mais, o voto é proporcional em lista, em dois turnos.

Nas comunas de Paris, Lyon e Marseille, nas quais o voto é proporcional em lista, em dois turnos, no âmbito de setores eleitorais, os eleitores elegem ao mesmo tempo um conselho local e os conselhos de distrito (*arrondissement*), de acordo com as mesmas regras aplicadas às comunas de 3.500 habitantes ou mais.

As eleições cantonais são realizadas a cada seis anos, com vistas a designar os membros do conselho geral do Departamento, que por sua vez, elegem um presidente, entre seus pares, para um mandato de três anos. O conselho geral é renovado, em 50%, a cada três anos, por meio do sufrágio direto e universal, em voto uninominal majoritário em dois turnos, à razão de um conselheiro por Cantão.

Já as eleições regionais, na abrangência da Região, com seções departamentais, são realizadas a cada seis anos, a partir de 2004, para eleger os conselheiros regionais que escolherão um presidente (*Préfet*), dentre seus pares, para um mandato de seis anos. São efetivadas por meio de sufrágio direto e universal, com voto em lista, em dois turnos.

As eleições legislativas realizam-se a cada cinco anos para definição da Assembléia Nacional que pode, todavia, ser dissolvida pelo Presidente da República, o que provocaria a necessidade de nova eleição. O mandato é de cinco anos, estando prevista a reeleição. Destinam-se a eleger os 577 deputados, à razão de um deputado por distrito legislativo e

---

²⁰ Os dados aqui apresentados foram obtidos na página do Ministério do Interior da República Francesa, da rede mundial de computadores.

devem ocorrer por meio do sufrágio direto e universal, em voto majoritário uninominal, em dois turnos.

As eleições para o Senado são convocadas a cada seis anos, para a definição dos 343 senadores, no âmbito dos Departamentos, dos territórios ultramarinos e entre os cidadãos Franceses estabelecidos em outros países.

O Senado é renovado em 50% a cada três anos e a escolha se dá por meio do sufrágio universal indireto, com voto majoritário em dois turnos ou representação proporcional, de acordo com o número de senadores a eleger no departamento. Os eleitores são, em cada Departamento, os deputados, os conselheiros regionais, os conselheiros gerais e os delegados dos conselhos municipais, que se denominam 'grandes eleitores'.

A escolha do Presidente da República é realizada a cada cinco anos, por sufrágio direto e universal, com voto uninominal majoritário em dois turnos. Até o ano 2000, o mandato presidencial era de sete anos, quando passou a ser fixado em cinco anos, com possibilidade de reeleição.

Para o Parlamento Europeu, situado em Strasbourg, o processo eleitoral é efetivado a cada cinco anos, para que sejam designados os representantes de cada país. A eleição ocorre no âmbito de oito distritos que agrupam regiões, por meio do sufrágio direto e universal, com voto em lista em turno único e representação proporcional. A França conta com 72 representantes, de um total de 736 parlamentares indicados por 27 países membros da União Européia.

Há ainda a figura do referendo, que é o procedimento excepcional, pelo qual os cidadãos são chamados a se pronunciarem diretamente sobre um projeto de lei ou sobre um projeto de revisão da Constituição.

Como vimos, a estrutura política e administrativa francesa difere do modelo brasileiro. São mais de 36.000 comunas autônomas, com diferença significativa na forma de definição do processo eleitoral, em relação ao Brasil.

Além das comunas, às quais correspondem prefeitos (maires) e conselheiros municipais, existem 100 Departamentos, cujo chefe do executivo recebe a denominação de *préfet*. Há também a chefia do executivo das 20 Regiões e suas respectivas representações

legislativas, e o governo nacional, com um presidente da república e um Primeiro Ministro, 577 deputados e 343 senadores.

6.2 - As interfaces territoriais na França

A comuna é a menor subdivisão e a mais antiga estrutura administrativa francesa, tendo sucedido às cidades e paróquias da Idade Média. Foi instituída em 1789 e reafirmada com a lei de 5 de abril de 1884, que assegurou sua autonomia. O chefe do executivo (*Maire*) equivale ao prefeito na estrutura administrativa brasileira, que a representa e cujo orçamento gerencia, além de ser o administrador da equipe de servidores municipais e exercer a responsabilidade pelo gerenciamento e contratação de vários serviços e atividades (educação, urbanismo, ação social, sistema viário, transportes escolares, coleta do lixo domiciliar, saneamento...). É igualmente o agente do Estado para as funções de Registro Civil, ordem pública, organização das eleições e emissão de títulos regulamentares. Em 1º de janeiro de 2006 contavam-se 36.685 comunas, 36.571 das quais no território francês situado no continente europeu.

O recenseamento²¹ de 2006 apontou uma diversidade quanto ao número de habitantes das 36.685 comunas francesas, como podemos observar na Tabela 11, a seguir. A maior parte das comunas apresenta pequeno contingente populacional: 50% das comunas francesas possuem menos de 400 habitantes e 25% menos de 200 habitantes. No total, 955 comunas contam menos de 50 habitantes. Em contrapartida, 925 comunas apresentam mais de 10.000 habitantes. 27.396 comunas com menos de mil habitantes representam perto de 75% das comunas e respondem por 15% da população.

---

²¹ Institut National de la Statistique et des Études Économiques – INSEE (Instituto Nacional de Estatística et Estudos Econômicos (www.insee.fr))

Tabela 11. Estratificação da População das Comunas Francesas (2006)

Porte de Comunas n° habitantes	N° de Comunas			População Municipal		
	Absoluto	Acumulado	% acum.	Absoluto	Acumulado	% acum.
< 50	955	955	2,6	32.814	32.814	0,1
50 a 99	2.774	3.729	10,2	210.986	243.800	0,4
100 a 199	6.158	9.887	27,0	909.345	1.153.145	1,8
200 a 399	8.117	18.004	49,1	2.337.280	3.490.425	5,5
400 a 999	9.392	27.396	74,7	5.977.017	9.467.442	15,0
1.000 a 1.999	4.366	31.762	86,6	6.086.297	15.553.739	24,6
2.000 a 3.499	2.092	33.854	92,3	5.486.368	21.040.107	33,3
3.500 a 4.999	859	34.713	94,6	3.574.675	24.614.782	38,9
5.000 a 9.999	1.047	35.760	97,5	7.213.026	31.827.808	50,3
10.000 a 19.999	484	36.244	98,8	6.765.893	38.593.701	61,0
20.000 a 49.999	319	36.563	99,7	9.677.533	48.271.234	76,3
50.000 a 99.999	83	36.646	99,9	5.422.498	53.693.732	84,9
100.000 a 199.999	28	36.674	100,0	3.788.993	57.482.725	90,9
> 200.000	11	36.685	100,0	5.752.843	63.235.568	100,0

Fonte: Institut National de la Statistique et des Études Économiques - www.insee.fr - 2010

O Cantão (*Canton*) é uma subdivisão territorial do distrito. É a circunscrição eleitoral no âmbito da qual é eleito um conselheiro geral. Os Cantões e Departamentos foram criados, pela lei nacional de 22 de dezembro de 1789. Na maioria dos casos, os cantões englobam várias comunas, porém sua abrangência nem sempre coincide com os limites comunais, tendo em vista que as comunas mais povoadas estão inseridas em mais de um Cantão. Por outro lado, um Cantão pertence a apenas um Distrito.

Desde 1992 observa-se certo esvaziamento político em relação às funções do Cantão, posto que a lei de 6 de Fevereiro, relativa à administração territorial da República, e o decreto de 1º de Julho, que dispõe sobre a descentralização territorial, ambos de 1992, não contemplaram esse nível administrativo.

Já o Distrito (*arrondissement*) é a zona geográfica da qual a circunscrição administrativa é a Subprefeitura. Os departamentos são subdivididos em distritos, que por sua vez, são subdivididos em cantões que agrupam certa quantidade de comunas, das quais obedecem aos limites territoriais. Em território francês há 342 distritos.

É necessário observar que nas municipalidades de Paris, Lyon e Marseille, os *arrondissements*, que exercem a função de subprefeituras, são subordinados aos respectivos chefes do Executivo municipal.

O Departamento consiste da subdivisão da Região, cuja administração compete ao chefe do executivo (*Préfet*) e ao conselho geral, que tem por atribuição a condução da política

e ações de saneamento, do suporte à produção rural, do viário de jurisdição departamental e dos investimentos na estrutura escolar equivalente ao ensino médio no Brasil, para os distritos inseridos em sua área de abrangência. Antes de 1789, a França era organizada administrativamente em províncias. Desde fevereiro de 1790, o território francês passou a ser dividido em departamentos, contando atualmente 96 no continente europeu.

Estrutura mais recente da administração local francesa, a Região tornou-se autarquia a partir da promulgação das leis de descentralização, de 16 de Março de 1986, data da primeira eleição dos conselheiros regionais eleitos por meio do sufrágio universal. Sua existência foi consagrada pela revisão constitucional de 28 de Março de 2003. Os conselheiros regionais elegem o presidente do conselho regional (*Préfet*) que gere o orçamento, administra o funcionalismo e conduz a política da região. As competências diretas da região referem-se principalmente ao ordenamento do território, o desenvolvimento econômico, a formação profissional, a construção e reforma de escolas e estradas-de-ferro.

6.3 - As origens dos sindicatos intercomunais na França

De acordo com Marcou (2000, p.3) as comunas francesas constituem uma divisão administrativa secular. Trata-se, dessa forma, de uma circunscrição administrativa que carrega referência histórica e que, transcorridos mais de dois séculos, foi preservada, tendo em vista que o número de comunas francesas observado atualmente é um pouco menor daquele existente no remoto final do século XVIII. O reconhecimento de 44.000 comunas pela Assembléia Nacional deu-se ainda em 1789. Marcou (2000, p.3) menciona o decreto de 12 de novembro de 1789, que promoveu “o reconhecimento de um Estado de fato, em substituição aos diversos regimes oriundos de costumes ou preceitos antigos, instituindo uma municipalidade em cada vila, burgo, aldeia ou comunidade campestre”. Foi Napoleão Bonaparte, alguns anos mais tarde, quem suprimiria todas as comunas com menos de 300 habitantes. Marcou (2000, p.3) observa que em um toque com a pena, reduziu-se o número de comunas para 38.000, ao mesmo tempo em que a comuna sujeitava-se ao Estado²².

---

²² “La réforme la plus radicale dont elle fit l’objet fut la décision de Napoléon Bonaparte en l’an VIII qui décida de supprimer toutes les communes de moins de 300 habitants, ramenant ainsi d’un trait de plume le nombre des communes à 38.000, en même temps qu’il assujettissait la commune à l’État.”

De acordo com o mesmo autor (2000, p.3), um dos primeiros textos legais a prever a intercomunalidade foi a lei de 18 de julho de 1837, que tratava da execução de obras de interesse de diversas comunas. A outra lei aplicada a esse tema é a de 5 de abril de 1884, que estabelece a origem do regime comunal moderno, e também a lei de 22 de março de 1890 que instituiu o sindicato de comunas, cujas especificidades serão apreciadas a seguir.

6.3.1 - A Lei de 1884

No século XIX duas leis se destacam no contexto da intercomunalidade. Em 1884, ano da revisão da Constituição, a lei de 5 de abril, denominada a Nova Lei Municipal, trata em seus 167 artigos, das definições sobre as instituições e da estrutura administrativa das comunas. Em seu Título 1 (Das comunas), é definida a composição do conselho municipal, do prefeito e seus adjuntos. O Título 2 (Dos conselhos municipais) detalha o número de membros do conselho municipal, de acordo com o número de habitantes da comuna. Em cidades divididas em diversas *Préfectures*, o número de conselheiros era ampliado em três por *Préfecture*. Toda a definição sobre as eleições em nível municipal estão detalhadas nos artigos de 10 a 45. Da mesma forma, o funcionamento dos conselhos municipais encontra-se expresso nos artigos 46 a 72. As atribuições do prefeito e seus adjuntos são apresentadas nos artigos 73 a 120. O texto da lei define para cada comuna um prefeito e um ou mais adjuntos eleitos entre os membros do conselho municipal (artigo 73). O número de adjuntos será de um, nas comunas até 2.500 habitantes e de dois, naquelas entre 2.501 a 10.000. Nas comunas de população superior a 10.000 habitantes, haverá um adjunto a mais para cada excedente a 25.000 habitantes, limitado a um total de 12, salvo para a cidade de Lyon na qual o número será de 17. Constava do mesmo artigo a divisão de Lyon em seis distritos municipais (atualmente são nove *arrondissements*). Para cada um dos seis *arrondissements* o prefeito deveria delegar dois adjuntos, a quem caberia efetuar os registros civis, dentre outras atribuições. Desse modo, 12 adjuntos entre os 17 dedicar-se-iam ao trato das questões distritais, restando cinco para a execução dos temas comunais mais gerais. O artigo 74 definia que as funções dos prefeitos, adjuntos e conselheiros municipais não seriam remuneradas, cabendo somente o reembolso de despesas que necessitassem mandatos especiais.

A lei indicava, em seu artigo 76, que o conselho municipal teria a incumbência de eleger o prefeito e adjuntos dentre seus membros.

Já o artigo 90 definia as funções do prefeito, a quem caberia, sob controle do conselho municipal e supervisão da administração superior:

1. Conservar e administrar a propriedade da comunidade;
2. Gerir a receita e vigiar os estabelecimentos comunais;
3. Preparar e propor o orçamento e ordenar as despesas;
4. Gerenciar as obras da comuna;
5. Assegurar todas as medidas relativas às vias municipais;
6. Subscrever as licitações de obras da comuna na forma definida em leis e regulamentos;
7. Efetuar os atos de venda, troca, divisão, aceitação, aquisição e transação, autorizados por lei;
8. Representar a comuna em juízo seja como demandante ou em sua defesa;
9. Tomar todas as medidas necessárias à destruição dos animais nocivos [...] Fazer em tempo de neve, com os detentores do direito de caça, o convite para abater os lobos e javalis remanescentes do território[...]
10. Assegurar de maneira geral a execução das decisões do conselho municipal.

O artigo 91 definia que o prefeito era o encarregado, sob supervisão da administração superior, da polícia municipal e da execução dos atos da autoridade superior que lhe são relativos.

No artigo 92 constava também como atribuição do prefeito a publicação e execução das leis e regulamentos, a execução das medidas de segurança geral e funções especiais a ele atribuídas por lei. Aspectos jurídicos, orçamentários e patrimoniais complementam o texto da lei.

Tabela 12: Lei de 5 de Abril de 1884 - Número de membros do Conselho Municipal

Número de Habitantes	Número de Membros do Conselho
Até 500	10
501 a 1.500	12
1.501 a 2.500	16
2.501 a 3.500	21
3.501 a 10.000	23
10.001 a 30.000	27
30.001 a 40.000	30
40.001 a 50.000	32
50.001 a 60.000	34
60.001 e mais	36

Fonte: La Nouvelle Loi Municipale 1884 – Bibliothèque Nationale de France – Acesso em 02 Jun 2011

6.3.2 - A Lei de 1890

A Lei de 22 de março de 1890 representa um marco importante e é referência obrigatória para a compreensão da organização intercomunal francesa. É o instrumento que trata dos sindicatos de comunas e configura a origem da cooperação intercomunal. O trabalho de Dreyfus²³ analisa o texto da lei e os mecanismos de operação dos sindicatos de vocação única (SIVU), primeiras estruturas intercomunais da França.

Dreyfus (1892, p. 3) considera que “o fracionamento exagerado da vida municipal resultou numa redução de recursos, dificuldade de mandatários capacitados, dispersão da ação

---

²³ Dreyfus, Ferdinand: *“Les Syndicats de Communes et la loi du 22 Mars 1890 – communication faite à l’académie des Sciences Morales et Politiques das su séance du 7 Mai 1892”*, Paris: Alphonse Picard Éditeur, 1892, p. 21. Disponível em: <http://www.bnf.fr> > Acesso em 10 Jun 2011.

administrativa, e a impossibilidade para as comunas francesas constituírem de fato um regime de auto-governo.”

O autor destaca que o número de pequenas comunas em 1892 equivalia ao número de paróquias anteriores à Revolução (1892, p.3). Observa que, “após o recenseamento de 1891, foram computadas 36.144 comunas, das quais 92 contavam uma população inferior a 50 habitantes, 784 com menos de 100 habitantes, 16.714 comunas com uma população variando entre 100 a 500 almas e 10.169 entre 500 e 1.000 almas e 8.385 comunas com mais de 1.000 habitantes.”

Dreyfus (1892, pp.12 e 13) seleciona os artigos 169 a 174, que definem as condições e formas para a criação de um sindicato intercomunal. Ele observa que, de acordo com a lei de 1890, “o sindicato pode ser formado não apenas pelas comunas de um mesmo departamento, mas também por comunas pertencentes a departamentos diferentes, desde que sejam limítrofes.”

Um aspecto interessante da lei era o caráter irrevogável do acordo de adesão até que o objeto de contrato estivesse concluído. O escopo do serviço e a forma de realização do objeto devem estar nitidamente determinados nas deliberações iniciais (DREYFUS, 1892, p.13):

“Les conseils municipaux intéressés ‘doivent affirmer leur volonté de s’associer en vue d’une oeuvre définie, prendre des délibérations concordantes sur toutes les conditions de l’acte de société et décider notamment de consacrer à l’entreprise des ressources suffisantes.

Ces engagements, une fois pris, ne pourront ni être retirés ni être modifiés tant que l’oeuvre ne sera pas terminée’.”

A proposta de criação do sindicato intercomunal é submetida à apreciação do Conselho de Estado, a quem cabe a emissão do decreto de autorização de criação. Assim como as comunas, os sindicatos são submetidos à tutela administrativa do Conselho (DREYFUS, 1892, p.13). O artigo 169 também apontava como meta, facilitar o acesso de uma associação já criada às novas comunas. Desse modo, fazia-se necessário o consentimento das comunas sindicalizadas e, em procedimento mais simplificado, apenas um decreto seria suficiente para a aprovação dos conselhos municipais interessados:

“... Le consentement des communes syndiquées est nécessaire et, comme Il s’agit d’agrèger d’autres membres à un être moral déjà créé, un simple décret suffit pour approuver les délibérations prises par tous les conseils municipaux intéressés.”

No caso de o sindicato contemplar comunas inseridas em diversos departamentos, ele se reporta à *préfecture* do departamento ao qual pertence a comuna membro do sindicato.

No artigo 171 encontra-se disposto que o Comitê Administrativo possuía a função deliberativa e executiva do sindicato. Seus membros eram eleitos à razão de dois delegados por comuna e por conselhos municipais das comunas associadas (DREYFUS, 1892, p. 14), obedecendo às mesmas regras para os prefeitos e adjuntos das comunas. Caso o conselho municipal não demonstre interesse ou se recuse a nomear seus delegados, a lei previa que a comuna seria representada pelo prefeito e o primeiro adjunto.

Estavam previstas duas sessões ordinárias por ano, com a possibilidade de o presidente convocar sessões extraordinárias, por demanda do *préfet*, que assiste às sessões. A função do presidente à frente do sindicato é a de executar as decisões adotadas em sessão e representar o sindicato perante a justiça (artigo 173).

O comitê poderia designar entre os delegados, um ou mais gerentes que estariam encarregados da ação executiva. Sua nomeação e a determinação de mandato seria submetida à aprovação do *préfet*.

A França participaria como um dos principais protagonistas da Primeira Guerra Mundial, conflito marcado pela estratégia armada no interior de trincheiras, mas também pelo poder de destruição, ampliado pelas inovações tecnológicas. O segundo conflito mundial do século XX teria uma capacidade destrutiva ainda mais intensa. Para as cidades francesas, seus efeitos engendraram novas propostas de organização territorial, como veremos.

6.3.3 - O Pós-Guerra e a nova legislação

Segundo Marcou (2000, p.3) “após a Segunda Guerra Mundial, as pressões pela reconstrução das cidades, industrialização e urbanização trouxeram à luz os inconvenientes da fragmentação comunal”. A denominada Quinta República Francesa dava origem a “numerosas reformas, realizadas entre 1959 e 1971, com o objetivo de racionalizar a organização comunal”. Tratava-se de “estabelecer um segundo nível de administração comunal apto a exercer as atribuições essenciais” (MARCOU, 2000, p. 4). Em 1959 criavam-se os instrumentos para a nova proposta dos sindicatos de comunas de competências múltiplas

e em 1966 a comunidade urbana. Em 1968, ano de grande turbulência política, o projeto de Lei Fouchet “representou o primeiro plano de reorganização das uniões em nível supracomunal”. Em 1971, a lei de 16 de julho que previa o reagrupamento de comunas, possibilitou grande avanço na cooperação intercomunal. O questionamento que se fazia naquele momento era quanto ao papel secundário da comuna frente a um poder crescente do Estado, reduzindo sua importância.

Na década de 1980, tratou-se de restaurar a autonomia comunal e promover a descentralização. A reforma da descentralização tinha por objeto restabelecer ou mesmo estabelecer os direitos e liberdades das comunas, dos departamentos e regiões, de acordo com a lei Defferre de 2 de março de 1982, definindo as atribuições das coletividades territoriais e seus meios de ação. Segundo Marcou (2000, p.4), “[...] A chamada reforma da descentralização deu corpo ao princípio da livre administração das coletividades territoriais”

No tocante à legislação francesa do século XX, relativa à intercomunalidade, podemos notar uma maior ocorrência de instrumentos legais a partir da década de 1950. A constatação da situação em que se encontravam as cidades francesas, após 1945, reforçou a importância da junção de esforços para o restabelecimento dos serviços e do patrimônio público destruído durante o conflito.

O Decreto 55-606 do Ministério do Interior, de 20 de maio de 1955, publicado no Diário Oficial da República Francesa²⁴ de 22 de maio de 1955 (p.5141), apresenta, em sua exposição de motivos, que os sindicatos intercomunais criados pelas leis de 1890 e 1884, possibilitaram a realização dos serviços de eletrificação e de equipamentos hidráulicos para as comunas rurais, a exploração de serviços públicos de caráter industrial ou comercial, a criação de serviços intercomunais de combate a incêndio, a execução de obras de proteção contra inundações e contenção de marés e obra de urbanismo e da reconstrução de localidades destruídas pela guerra:

Les dispositions relatives aux syndicats de communes créés par la loi du 22 mars 1890 figurent au titre VIII de la loi du 5 avril 1884.

Ces dispositions ont permis des réalisations particulièrement intéressantes, telles que l'électrification et l'équipement hydraulique des communes rurales, la reconstruction de localités détruites par la guerre, l'exploitation de services publics à caractère industriel ou

---

²⁴ Journal Officiel de La République Française. Disponível em <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>> Acesso em 25 Mai 2011

commercial, la création de services d'incendie intercommunaux, l'exécution de travaux de protection contre les inondations et contre la mer et de travaux d'urbanisme.

Destacadas essas vantagens, o texto constata que a ausência de disposições que permitissem às pessoas jurídicas de direito público de diversas categorias se associarem para realizar uma empreitada comum no contexto de um sindicato misto, constituía uma das mais graves lacunas do direito público francês, dificuldade que o presente decreto pretendia superar, simplificando a administração local:

Enfin, l'absence de dispositions permettant à des personnes morales de droit public de diverses catégories, de s'associer pour une entreprise commune au sein de syndicate mixte, est sans doute l'une des plus graves lacunes du droit public français.

Desse modo, o decreto 55-606, de 20 de maio de 1955, relativo à condição e funcionamento dos sindicatos de comunas, alterava três artigos da lei de 05 de Abril de 1884 (artigos 169, 176 e 177) e permitia às pessoas jurídicas de direito público de diversas categorias, e não apenas as comunas, se associarem a uma empresa comum em sindicatos mistos. Esses últimos poderiam ser constituídos pelas coletividades locais de níveis diferentes, dos sindicatos intercomunais, das câmaras consulares e outros estabelecimentos públicos²⁵.

O Artigo 4º do decreto dispõe que os sindicatos mistos podem ser constituídos por acordos interdepartamentais, departamentos, sindicatos de comunas, comunas, câmaras de comércio, de agricultura, de outros estabelecimentos públicos, em razão de uma obra ou de um serviço que apresente uma utilidade para cada uma das pessoas jurídicas em questão. Consta ainda que esses sindicatos devam compreender no mínimo uma coletividade territorial ou um agrupamento de coletividades. O artigo define que o sindicato misto é um estabelecimento público, que pode realizar seu objetivo por meio de exploração direta ou por participação financeira nas sociedades ou organismos, nas mesmas condições que os departamentos ou comunas.

A Lei de 07 de outubro de 1957 previa a possibilidade de criação de um sindicato, desde que a solicitação fosse requerida por dois terços da população das comunas envolvidas.

---

²⁵ Disponível em <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/intercommunalite/chronologie.shtml> - Acesso em 11 Junho de 2011.

Dois anos mais tarde, as ordenanças de 1959 (59-29 e 59-30), assinadas pelo Presidente da República, faziam menção aos sindicatos de comunas, citando a lei de 1890, sobre os sindicatos intercomunais de vocação única (SIVU), encarregados de uma só missão.

A ordenança 59-29, de 05 de janeiro de 1959, publicada no Diário Oficial da República Francesa de 06 de Janeiro de 1959 (p.313-314), permitia às comunas a associação para a gestão de diversas atividades, em sindicatos intercomunais de vocação múltipla, denominados SIVOM.

O artigo 1º alterou os artigos 141, 142, 143, 145, 147, 149 e 150 do código de administração comunal, dispondo que um sindicato de comunas pode ser criado se os conselhos municipais de duas ou mais comunas manifestem sua vontade de associar as comunas por eles representadas, com vistas à realização de obras ou serviços de interesse intercomunal para os quais deverão ser destinados recursos suficientes. Também se aplica ao advento de um sindicato para a criação ou a gestão de um serviço público, desde que os conselhos municipais de pelo menos dois terços das comunas interessadas representem mais da metade da população total dessas comunas ou menos da metade das comunas interessadas representem mais de dois terços da população total.

A autorização para a criação do sindicato será efetivada por ato do *préfet* para comunas que pertençam ao mesmo departamento, por ato conjunto dos *préfets* interessados para o caso de mais de um departamento ou por ato do ministro do interior após comunicação aos conselhos gerais.

A ordenança 59-30 instituía os distritos urbanos nas grandes aglomerações, visando a reagrupar as comunas de uma mesma aglomeração. Em 1966 surgia a Lei 66-1069, que possibilitava a criação de comunidades urbanas nas aglomerações com mais de 50.000 habitantes. Em 1970, a lei 70-1297 visava facilitar a cooperação intercomunal, notadamente às comunidades rurais a possibilidade de constituir distritos. Em 1971, era sancionada a lei 71-588, de 16 de julho de 1971, denominada lei Marcellin, que tratava das fusões e reagrupamento de comunas. Em 1982 era aprovada a lei 82-1169 relativa à organização administrativa de Paris, Marseille e Lyon e dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal.

Em 1999 a denominada lei Chevenement que instituiu as comunidades de aglomeração, em substituição aos distritos e comunidades de cidades, pretendeu simplificar a cooperação intercomunal (RANGEON, 2000, p.9).

A respeito da legislação francesa e suas disposições sobre a intercomunalidade, destacamos a criação da figura dos sindicatos de comunas, pela possibilidade de superação de uma dificuldade enfrentada pela administração local. Uma questão que se coloca com o advento de uma instância intermunicipal (ou intercomunal no caso da França) é o aprimoramento da ação política para viabilizar a ação institucional. Essas instâncias são formadas por atores políticos diferentes, representando diferentes municípios, com realidades diversas e distinta situação econômica, condições que exigem acordos políticos abrangentes.

6.3.4 - A reestruturação das coletividades locais

As propostas para a criação de entidades intercomunais na França, atenderam a interesses definidos.

Segundo Lojkin (1997, p.290) identificam-se duas etapas no processo de reestruturação das instituições locais:

A primeira entre 1958 e 1967, quando o Estado interfere por meio de instrumentos específicos e não universais, uma vez que os decretos de 1958 sobre distritos urbanos e a lei de 1966, que trata das comunidades urbanas, se referem apenas a algumas cidades. A segunda etapa, após 1968, com a promulgação de duas leis, com foco no conjunto das coletividades locais.

Lojkin (1997, p.291) destaca que a etapa primeira, caracterizou-se pela fragmentação e a não-aplicação do decreto de 1958 sobre Paris. Da mesma forma, constatou-se a restrição da lei, que limitou-se a quatro grandes cidades, enquanto as aglomerações de Marseille, Toulouse ou Nice não foram incluídas no referido critério. Também ressalta a dificuldade da aplicação da lei em Lyon, que perdurou durante dois anos, até que surgisse a comunidade urbana respectiva.

A sombra autocrática também pairou sobre a experiência francesa, posto que a lei de 1968 (Fouchet) que reagrupava as comunas, segundo Lojkin “inclusive por via autoritária, chocou-se com a oposição da Associação dos Prefeitos da França.”

Lojkin (1997, p.291) citando E-Campagne e C.Dourlens descreve:

As pesquisas e consultas efetuadas pela Associação mostraram que se os prefeitos pretendem usar amplamente as diferentes formas de agrupamento que lhes são oferecidas, recusam-se, na maioria, a qualquer forma de agrupamento imposto, mesmo indiretamente, e

que tenha tendência a retirar às comunas o poder de decisão e a limitar-lhes as possibilidades de ação nos organismos intercomunais por elas criados.

A evolução dos processos de integração das comunas francesas, denominado intercomunalidade (*intercommunalité*) teve início ainda no século XIX, com a Lei de 1884 e no século XX a partir da década de 1950. A primeira norma legal dos anos 1950 foi o decreto 55-606, de 20 de maio de 1955, que autorizou a criação dos sindicatos de comunas para tratar de assuntos comuns aos governos locais. Em seguida, as ordenanças 29 a 33, no ano de 1959, definiam os primeiros parâmetros para a composição de agrupamentos de comunas para tratar de interesses conjuntos.

O principal instrumento legal surgiu em 1966, com a publicação da lei 66-1069, de 31 de Dezembro de 1966. Ela tratava da criação das comunidades urbanas, estabelecidas em torno de quatro cidades: Lyon, Bordeaux, Lille e Strasbourg. Esse dispositivo legal seria substituído três décadas mais tarde, com a publicação da lei 96-142, em 1996.

Em 1967, o decreto de 22 de Março de 1967 tratava da exclusão de Bordeaux e comunas vizinhas do texto de 1966. Outro decreto do mesmo ano, o 67-875, de 6 de Outubro de 1967, definia questões sobre as comunidades urbanas e seus mecanismos de gestão.

Em 1968 era editado o decreto de 11 de Novembro, que estabelecia uma diferenciação para as comunas próximas a Lyon. Naquele mesmo ano o decreto 68-190, de 27 de Fevereiro, alterava o artigo 38 da lei 66-1069. Outra lei aplicada ao tema foi a 70-1297, de 31 de Dezembro de 1970, que tratava da forma de organização das comunas inseridas na comunidade urbana. Em 1971, o decreto 71-1062, de 24 de Dezembro, promovia uma modificação do decreto 68-190, com nova previsão para o artigo 38 da lei 66-1069.

A lei 71-588, de 16 de Julho de 1971, denominada lei Marcellin, trouxe nova definição ao tema da intercomunalidade.

Kervasdoue (1976, p.423) promove uma importante análise a respeito da Lei de 16 de Julho de 1971, também denominada Lei Marcellin. Aquele autor dizia à época que “[...] Durante os últimos quinze anos, pudemos assistir a uma utilização crescente de leis destinadas a influenciar a evolução de diferentes setores de nossa sociedade.”

O autor realiza uma rápida análise sobre as comunas francesas, considerando a quantidade de comunas francesas, de menor porte e em maior quantidade do que as comunas de Alemanha e na Bélgica:

[...] em 1968 a França contava 37.708 comunas, cuja importância varia de forma considerável: 96,5% delas contavam menos de 5.000 Habitantes, mais de 60% menos de 500 e 50% menos de 350. Por outro lado, 1% das comunas somavam 20% da população e

20% respondiam por mais da metade, na Alemanha havia 24.500 comunas das quais 20.000 contavam menos de 2.000 habitantes e na Bélgica, 2.360 comunas em um território de 30.500 Km².

O autor considera que a fragmentação comunal conduz a dois efeitos que se materializam no território. Um deles se refere à carência de terrenos para organizar a expansão das comunas mais populosas. Outro efeito se refere ao êxodo rural, que progressivamente promove o despovoamento das pequenas comunas rurais, não lhe permitindo mais assegurar os serviços públicos mínimos como o ensino infantil ou asilos. O autor faz uma referência que consideramos de grande valia para o tema tratado neste trabalho, ao avaliar que “[...] Para os equipamentos mais importantes (rede de adução de água, saneamento etc.) as comunas deverão se organizar, se reagrupar”.

Para o autor, há um processo de divisão de responsabilidades entre o Estado (no caso francês o governo nacional) que controla as obras e, de outra parte, as comunas, as quais nem sempre podem arcar com os custos com o pessoal administrativo e técnico, responsável pela elaboração de relatórios e das análises técnicas. Sua conclusão é que as pequenas comunas dependem de maneira quase que completamente da administração. Outra questão identificada pelo autor é que para gerir e aprimorar os diferentes serviços públicos, os limites territoriais constituem entraves artificiais para uma exploração rentável e coerente.

Kervasdoue (1976, p.425) resgata as medidas legislativas e regulamentares relativas aos reagrupamentos de comunas anteriores à lei de 16 de julho de 1971:

Em seguida à revolução, a única forma de reagrupamento autorizada era a fusão, que reunia o território e o orçamento das diferentes comunas; foi assim que Paris se ampliou no século passado, incorporando certas comunas do subúrbio, como Montmartre, Grenelle e Vaugirard.

Para o mesmo autor, o estatuto municipal de 1884 parece ter inibido os processos de fusão, uma vez que o hábito previa que as fusões só se viriam a se efetivar mediante a aprovação unânime dos Conselhos Municipais. Constata também que apenas recentemente os textos aprovaram o processo de fusão, a exemplo dos decretos de 22/01/59 e de 27/08/64. Por outro lado, o autor observa que a possibilidade de proceder à fusão autoritária existia, por decreto do Conselho de Estado, todavia tal solução foi muito pouco utilizada. Prossegue sua explanação para afirmar que, na prática, as fusões se limitaram em cada ano a algumas dezenas e para pequenas comunas. Entre 1959 e 1970 foram registradas 350 fusões no território francês.

No que se refere a outras formas de regulamento, o autor se propõe a verificar as formas de coalizão. Observa que, ainda em 1890, as comunas foram autorizadas a formar sindicatos cujo objeto, todavia, deveria ser único e bem determinado. Outra particularidade para a constituição dos sindicatos intercomunais é que a constituição de tais organismos trazia como condição essencial a manifestação unânime das comunas.

O autor observa outro momento relacionado à definição dos sindicatos intercomunais: “Mais tarde, entre 1959 e 1970, assistimos à criação de uma série de fórmulas jurídicas de reagrupamento: Sindicato de Vocação Múltipla (SIVOM), o distrito, a comunidade urbana, Sindicato comunitário de gestão (KERVASDOUE, 1976, p. 425)”.

Kervasdoue (1976, p.425) lembra também do projeto de lei Fouchet, entregue à Assembléia Nacional em maio de 1968, e que restou esquecido “durante a tormenta.” Ele considera tal projeto importante pela proposta de alteração das estruturas:

Christian Fouchet tornou público em dezembro de 1967 um anteprojeto para uma ampla consulta aos eleitos e divulgar a idéia de setores de cooperação intercomunal, claramente abordada no ‘Projeto Fouchet’ do mês de Maio 1968.

Para o autor, os setores intercomunais, ao promover a divisão sistemática do território, asseguram uma uniformização de procedimentos, cuja utilidade não se faz questionada. Ele delinea as características que devem estar contidas nas propostas para as comunas urbanas e rurais (KERVASDOUE, 1976, p.426):

Na zona urbana, os limites do setor devem coincidir com os limites de expansão da aglomeração. Na zona rural, a exposição de motivos do anteprojeto Fouchet menciona o Cantão como quadro desejável. O módulo mínimo de rentabilidade (para certos equipamentos e serviços de interesse local) se situa próximo a uma população entre 5.000 e 10.000 habitantes.

O setor de cooperação intercomunal se constitui em um órgão de estudos e de planejamento para as comunas do setor, que podem se associar ou não aos projetos propostos. Kervasdoue (1976, p. 426) destaca que tal concepção para a cooperação intercomunal partiu da Associação de Prefeitos da França.

No ano em que foi aprovada a Lei Marcellin (1971), existiam várias modalidades de reagrupamento. Naquela oportunidade havia grande mobilização política para que se promovesse a revisão do sistema de financiamento das coletividades locais. Cabe ressaltar que, desde o início da 5ª. República, em 1958, até 1968, a reforma comunal cabia exclusivamente ao Executivo. São exemplos de atos do Executivo (governo nacional) as ordenanças de Janeiro de 1959, que criaram o distrito e o sindicato intercomunal de vocação

múltipla. Essas instituições seriam instaladas em um prazo definido em quatro meses, dentro dos quais o poder Executivo garantiria os meios financeiros e administrativos ao início de seu funcionamento.

Outros instrumentos que viriam a facilitar a fusão foram o decreto de 22 de janeiro de 1959, com o escopo de facilitar a fusão, e o decreto de 27 de outubro de 1964, instituindo o aumento dos subsídios em favor das operações de equipamentos para os grupos de comunas ou comunas unidas por meio de fusão.

De acordo Kervasdoue (1976, p.426), “Somente em 1966 o parlamento é verdadeiramente associado à reforma comunal, com a lei de 06 de janeiro de 1966 sobre a tributação local direta e a lei de 31 de dezembro de 1966 sobre as comunidades urbanas”.

6.3.5 - Os arranjos intercomunais: os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCI) e os Sindicatos intercomunais

Os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCI) são reagrupamentos de comunas que têm por objeto a elaboração de projetos comuns de desenvolvimento no âmbito de perímetros de interesses comuns. Eles são sujeitos a regras comuns, homogêneas e comparáveis àquelas das coletividades locais. É a denominação que recebem as comunidades urbanas, comunidades de aglomeração, sindicatos de novas aglomerações, sindicatos de comunas e sindicatos mistos. Desse modo, no âmbito de uma proposta comum, seja pela junção de mais de um sindicato, ou qualquer outra unidade intercomunal a outra entidade, constitui-se um EPCI.

Essas possibilidades de recomposição intercomunal permitem aos organismos uma maior mobilidade para compor novas propostas, redesenhando perímetros e remodelando estruturas.

Os sindicatos comunais franceses dividem-se em três categorias, de acordo com Bernard-Gélabert (2000):

Os Sindicatos de vocação única (denominados SIVU) ou múltipla (denominados SIVOM) são herança da lei de 1890. O sindicato de vocação única (SIVU) tem definido em seu estatuto a realização de apenas um objetivo, que pode ser uma única obra pública ou apenas um serviço de interesse intercomunal. Já as definições estatutárias do sindicato de vocação múltipla (SIVOM) referem-se à realização de muitos objetivos, que podem ser a realização

de obras ou serviços de interesse intercomunal, que podem não possuir nenhuma ligação entre eles (BERNARD-GÉLABERT, 2000, p.47, tradução nossa).

No âmbito dos sindicatos de vocação múltipla encontram-se os chamados sindicatos *à la carte*, que a autora assim define:

Os sindicatos *à la carte* são uma categoria especial de sindicato de vocação múltipla. É o Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal (EPCI) no qual uma comuna realiza sua adesão para apenas uma parte de suas atribuições globais. Os estatutos do sindicato *à la carte* devem determinar a lista de comunas membros, a lista de atribuições e as condições para as quais cada comuna membro transfere ao sindicato toda ou parte das atribuições que está habilitada a exercer. O sindicato exerce cada uma dessas atribuições nos limites do território das respectivas comunas. A decisão da instituição deve definir as despesas correspondentes para as atribuições transferidas e cada comuna deve arcar obrigatoriamente com as despesas correspondentes às atribuições transferidas ao sindicato inclusive a parte das despesas de administração geral. Um SIVOM pode se transformar em um sindicato *à la carte*, bastando para isso que modifique seus estatutos (BERNARD-GÉLABERT 2000, p. 47, tradução nossa).

Outra categoria existente é o denominado sindicato misto, que pode ser de regime fechado ou aberto, característica definida pela mesma autora:

O sindicato misto tem um lugar à parte na classificação dos sindicatos de comunas pois oferece a possibilidade de mesclar os gêneros. Com efeito, um sindicato misto permite a associação entre comunas, coletividades territoriais, agrupamentos de comunas e outras pessoas jurídicas de direito público. Há duas categorias de sindicatos mistos: os sindicatos mistos que associam exclusivamente as comunas e os estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal, que são denominados sindicatos mistos fechados; e os sindicatos mistos que associam as coletividades territoriais, os estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal e outras pessoas jurídicas de direito público, que são denominados sindicatos mistos abertos (BERNARD-GÉLABERT 2000, p. 48, tradução nossa).

Desse modo, somente comunas e estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal podem se associar aos sindicatos mistos fechados, enquanto os sindicatos mistos abertos podem ser integrados por coletividades territoriais de diferentes níveis, comunas, departamentos ou regiões, estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal e diversas pessoas jurídicas de direito público, alianças inter-regionais ou interdepartamentais, câmaras de comércio e indústria, de agricultura, com o objetivo de executar obras ou serviços que apresentem uma utilidade para cada uma dessas personalidades jurídicas. Todavia, é obrigatório que o sindicato misto contemple no mínimo uma coletividade territorial ou um agrupamento de coletividades territoriais.

A respeito da quantidade de sindicatos existentes e a proporção entre as categorias, a autora observa que em 1972 havia na França 10.685 sindicatos, dos quais 9.289 sindicatos de vocação única (SIVU), 1.243 de vocação múltipla (SIVOM) e 153 sindicatos mistos. Entre 1980 e 1985, dados do Ministério do Interior daquele país não indicavam a existência de sindicatos mistos. Em 1985, havia o registro de 14.043 sindicatos, com 11.967 do tipo SIVU e 2.076 SIVOM. Naquele ano não havia sindicatos mistos ativos. Onze anos depois, em 1996, eram 18.051 sindicatos. Os sindicatos do tipo SIVU somavam 14.614 (80,9%), com 2.221 SIVOM (12,3%) e 1.216 sindicatos mistos (BERNARD-GÉLABERT - 2000, p.49).

Para ressaltar a grande influência política dos sindicatos intercomunais, caberia mencionar a ocorrência de um presidente da República (Nicolas Sarkozy, eleito em 2007), que iniciou sua trajetória como conselheiro municipal, passando a prefeito (no sentido político administrativo existente no Brasil) de uma comuna e que, entre 1999 e 2002 esteve à frente do Sielom, Sindicato intercomunal associado ao Sycatom, Sindicato Intercomunal para o Tratamento de Resíduos Domiciliares da Ile-de-France.

6.4 – A gestão intercomunal de resíduos na região de *Ile-de-France*

A complexidade da estrutura administrativa na França causa estranheza para quem tem o modelo brasileiro como referência. O número de comunas, por exemplo, que é a instância administrativa equivalente aos municípios no Brasil, impressiona. São mais de 36 mil comunas, em um território com 547 mil km², o equivalente, em superfície, ao Estado da Bahia.

Os departamentos, como pudemos observar anteriormente, correspondem a uma subdivisão da Região. Comparativamente ao Brasil, seriam como uma região administrativa interna aos Estados brasileiros. Por sua vez, como podemos verificar, a Região, que agrega vários departamentos, assemelha-se ao ente federativo brasileiro denominado como Estado. A França é dividida em 26 regiões.

O chefe do executivo em cada uma dessas instâncias recebe denominações distintas. O *Maire* é o dirigente da Comuna, enquanto *Préfet* é a denominação que recebe o chefe dos executivos tanto do Cantão quanto do Departamento e da Região.

Para cada uma dessas instâncias administrativas, há a esfera legislativa, que são os conselheiros comunais, cantonais, departamentais e regionais.

A Região de Ile-de-France, uma das 26 regiões francesas e uma das 22 situadas em território europeu, encontra-se situada na parte central da França, situada entre as latitudes 48° 30' (norte) e 49° 30' (norte) e 2° 05' (leste) e 3° 05' (leste). É subdividida em oito departamentos (Ville de Paris, Seine-et-Marne, Essone, Val-d'Oise, Yvelines, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine), contando com 1.281 comunas e cerca de 12.000 km² de superfície. Dispõe de um Conselho Regional com 209 conselheiros eleitos²⁶.

---

²⁶ Disponível em www.iledefrance.fr> Acesso em 10 abr 2011.

Tabela 13 – Região de Ile-de-France: Estratificação das Comunas francilienses (2008)

Estratos de Comunas N° habitantes	N° de Comunas	N° de Habitantes
Até 50	5	174
50 a 999	564	281.195
1.000 a 9.999	464	1.625.225
10.000 a 39.999	197	4.379.513
>40.000	51	5.516.386

Fonte: França Recenseamento 2008 – Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques Disponível em www.insee.fr>Acesso em 05 Abr 2011.

As 1.281 comunas apresentam grande variação quanto ao número de habitantes. Há comunas com 31 habitantes, enquanto Paris, com 20 distritos (*arrondissements*) contava, em 2008, uma população de 2.233.818 habitantes. Analisando a Tabela 13, nota-se uma grande concentração de comunas com população entre 50 e 999 habitantes (564 comunas) o equivalente a 44% do total de comunas. Se levarmos em conta as 464 comunas com população entre 1.000 e 9.999 habitantes (464 comunas e 36% do total), observamos que 80% das comunas de Ile-de-France comportam entre 50 e 9.999 habitantes. Todavia, em relação ao contingente populacional, esses dois estratos (1.028 comunas) somam 1.906.420 habitantes, ou 16,3% do total de habitantes da região.

Na região de Ile-de-France, que abriga a municipalidade de Paris, foi instalada uma agência intermunicipal, no início da década de 1980, responsável pelo tratamento e disposição final de resíduos sólidos das comunas que formalizassem sua adesão à agência.

Densamente povoada e centro financeiro, administrativo e político da França, a região da Ile-de-France é também um dos principais pólos econômicos, científicos e turísticos da Europa. Tais características fizeram da região, o centro difusor de tecnologias, inovações e conceitos, sobretudo nos séculos XVIII e XIX, que modificaram seu espaço urbano (Anexo 2). Um de seus mais famosos símbolos, o metrô, embora mais recente do que os transportes subterrâneos de outras cidades (Londres e Nova York, por exemplo), teve sua denominação

inspirada no objetivo a ser atingido pela rede de transportes: o metropolitano²⁷. Inaugurado em 1900, veio a ampliar sua área de abrangência, incluindo outras comunas além de Paris, já em 1930.

Em 1979 o metrô parisiense transportava 1,05 bilhão de passageiros/ano, contando com uma extensão total de cerca de 200 quilômetros²⁸. Em 2011, a rede do metrô parisiense apresenta uma extensão de 211 quilômetros, 300 estações, distribuídas em 14 linhas e transporta mais de um bilhão de passageiros anualmente²⁹. Combeau (2009, p. 86) resgata o momento da inauguração do metrô de Paris:

A inauguração do serviço da linha número 1 do Métropolitain, puxada por um trem elétrico, que podia percorrer em 25 minutos as dezoito estações que mediavam a Porte de Vincennes à Porte Maillot, ocorreu a 19 de julho de 1900 [...]. A linha, circular, foi inaugurada em 13 de dezembro, conduzindo da Porte Dauphine à Place de l'Étoile. Em 1914, a cidade já contava com catorze linhas, mas nenhuma delas ia além das portas de Paris. Devido aos itinerários internos e à incompatibilidade do metrô com a malha ferroviária a céu aberto (com locomotivas a carvão), esse novo meio de transporte serviu para acentuar, durante longos anos, a divisão entre Paris e os subúrbios afastados.

Paris, centro da Ile-de-France, iria presenciar durante o século XX, os dois maiores conflitos bélicos da história. Na Primeira Guerra Mundial, os franceses, alinhados juntamente com a Grã-Bretanha e Rússia na coalizão *Triple Entente*³⁰, impuseram-se ante os alemães, mantendo Paris longe das investidas da Tríplice Aliança (Império Austro-Húngaro, Alemanha e Império Otomano) e rechaçaram as ameaças à capital, preservando a capital francesa.

De acordo com Combeau (2009, p. 93) o conflito induziu dois resultados:

Uma parte da população deixou a cidade, permanecendo 1,8 milhões de habitantes, ou 63% do índice de 1911 [...]. Encruzilhada central da economia de guerra, a cidade assistiu ao desenvolvimento de diversos setores industriais. Foi então que se industrializaram pela primeira vez os 13º, 14º, 15º, e 18º *arrondissements*. Foi assim que as indústrias automotoras e de armamentos deram um salto espetacular (Citroën, na área de Javel, Renault em Billancourt). Era necessário fornecer ao exército geradores elétricos, ambulâncias, caminhões, metralhadoras, obuses para os canhões [...]

Os reflexos demográficos também se fizeram notar, como bem aponta Combeau (2009, p.102):

---

²⁷ A abreviação da denominação *Métropolitaine* (metrô) foi o termo adotado nas cidades brasileiras para se referir ao transporte urbano sobre trilhos, por via subterrânea, total ou parcialmente.

²⁸ SANTOS, Milton – *Metrópole Corporativa fragmentada – o caso de São Paulo*, 1990, p.23.

²⁹ Régie Autonome des Transports Parisiens – RATP – 2011. Disponível em <http://www.ratp.fr>. Acesso em 25 mar.2011.

³⁰ BURNS, Edward M – *História da Civilização Ocidental* – 1968, p. 841.

No final do primeiro conflito mundial, a capital contava com 2,9 milhões de habitantes (censo de 1921). Os três novos recenseamentos do período entre as guerras apresentavam um leve declínio demográfico: em 1926, 2.871.000 habitantes; em 1931, 2.891.000 habitantes e, em 1936, 2.829.000 habitantes.

Dentro desse conjunto, os distritos centrais perderam entre 10% e 22% de sua população. O 2º *arrondissement* passou de 53 mil para 42 mil (menos 20,7%); o 4º *arrondissement* passou de 91 mil para 71 mil (menos 21,9%). Ao contrário, os distritos periféricos (13, 14, 15, 19 e 20) tiveram um acréscimo sensível. O 20º ganhou 20 mil habitantes, ou seja, 11%. A esse duplo movimento se acrescentou um evidente desequilíbrio populacional entre o 1º *arrondissement* que, em 1931, apresentava 42 mil habitantes e o 18º que, na mesma ocasião, reunia 289 mil. Essa inadequação se expressou claramente durante as novas eleições municipais, porque cada *arrondissement* (até 1935) tinha o direito de eleger o mesmo número (quatro cada um) de conselheiros municipais.

Ainda no período entre guerras, Paris passava por grandes transformações, sobretudo na infra-estrutura de transportes. Esse autor (2009, p.106) pontua as principais intervenções:

A rede do metrô se tornou mais densa. Em 1920, ela se distribuía por quase 95 quilômetros. A partir de 1916, os vagões passaram a funcionar com portas automáticas. Nos vinte anos que se sucederam, as linhas foram ampliadas em 67 quilômetros (159 quilômetros de comprimento em catorze linhas no ano de 1939), e receberam 130 estações novas (332 estações em 1939).

A expansão urbana representava grande desafio à gestão e implicava operações cada vez mais complexas e articuladas, como demonstra o autor (2009, p.106):

Após os grandes lucros financeiros da década de 1920, as duas sociedades que exploravam o metrô (a Companhia do Metropolitano e a Companhia Norte-Sul) começaram a sofrer importantes déficits. Não obstante, o número de passageiros não parava de crescer: 670 milhões durante o ano de 1927, 838 milhões em 1933.

Nos últimos anos do período entre as guerras, já se apresentava claramente o problema da coordenação dos diferentes transportes coletivos.

[...]

Essa nova disposição de ânimo conduziu ao prolongamento de várias linhas da Companhia do Metropolitano em direção aos subúrbios: a linha número 1 chegou ao forte de Vincennes, a número 9 alcançou a ponte de Sèvres e a número 12 passou a levar até a Prefeitura de Issy.

Ao mesmo tempo em que a distância física entre a capital e as comunas vizinhas era vencida aos poucos, outras diferenças também eram superadas, como lembra Combeau (2009, p. 107):

A ruptura (física e mental) entre Paris e seus subúrbios começou a desaparecer. Em 1928, foi fundado o *Comité Supérieur de la Région Parisienne* [Comissão de Superintendência da Região Parisiense].

De acordo com o documento da região de Ile-de-France denominado *Avant Propos*, o *Comité Supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne* foi criado pelo decreto de 24 de março de 1928, que deu origem à lei de 14 de maio de 1932, a

qual definiu a região parisiense subscrita ao interior de um círculo de 35 quilômetros de raio traçado a partir da igreja de Notre Dame, encerrando uma superfície de 3.800 km².

O fornecimento de energia elétrica alcançou um índice de cobertura amplo em pouco mais de três décadas. Aquele autor (2009, p. 107) assim descreve esse momento:

Em duas décadas, a vida cotidiana dos parisienses se modernizou. A eletricidade prosseguiu sua conquista da cidade. A partir de 1914, a Companhia Parisiense de Distribuição de Eletricidade passou a tomar conta do consumo de energia da capital [...] Entre o final da guerra e 1939, a percentagem das moradias parisienses servidas pela energia elétrica havia passado de 19% para 94%. Isso não impediu que, ao mesmo tempo, o número de clientes da Companhia de Gás de Paris continuasse em constante aumento (um milhão de usuários em 1934).

Um dos reflexos notáveis do período posterior à Segunda Guerra foi o incremento populacional, verificado na segunda metade da década de 1950 e, com ela, a necessidade de produção de moradias, segundo o mesmo autor (2009, p. 122):

[...] devido ao intenso crescimento da população nessa época, a grande demanda ultrapassava de longe a procura. Para conseguir melhor habitação, um número crescente de parisienses deixava seus bairros centrais e partia para os bairros externos. Fora da capital, multiplicavam-se os grandes conjuntos residenciais, particularmente Sarcelles (1954).

[...]

A capital sofreu rapidamente demais os efeitos de uma política de descentralização. A cidade passou por uma desindustrialização perceptível. Muitas grandes empresas (Citroën, Say, Panhard, Snecma, entre outras) abandonaram os distritos periféricos onde haviam sido implantadas. A lei de 1955 obrigava os industriais a obter inicialmente o aval do governo para toda construção superior a quinhentos metros quadrados. Tal fenômeno de transferência das indústrias se desenvolveu em ritmo constante ao longo das décadas de 1950 e 1960. Cinco milhões de metros quadrados de superfícies anteriormente industriais foram demolidos.

A necessidade de integração com as comunas vizinhas se acentua a partir da década de 1960. Combeau (2009, p.124) destaca essa questão:

Concomitantemente, as respostas aos problemas apresentados pela capital estavam sendo, com frequência cada vez maior, substituídas por um arcabouço de maior abrangência, que levava em considerações (sic) os relacionamentos entre Paris e seus subúrbios ou os existentes entre Paris e as províncias. O Estado intervinha cada vez mais no controle da região parisiense a fim de restabelecer o equilíbrio entre o lugar ocupado pela capital e o conjunto da França.

Propostas de planejamento e planos setoriais marcaram a década de 1960, demonstrando a necessidade de enfrentamento dos principais desafios (COMBEAU, 2009, p. 124):

A escala de respostas aos problemas da habitação e dos transportes ultrapassou os limites da cidade para englobar os departamentos do Sena e do Seine-et-Oise. O Projeto Prost de 1932 (administrar globalmente a região parisiense) foi novamente colocado em andamento. Em agosto de 1960, impulsionado principalmente por monsieur Gibel, tornou-

se realidade o PADOG (Plan d' Aménagement et d'Organisation Générale de La Région Parisienne [Plano de Administração e de Organização Geral da Região Parisiense]. Em 1961, foi criado o distrito de Paris [...] A autarquia gozava de autonomia financeira. Sua missão era considerável, porque tinha de organizar a administração e o equipamento de toda a região. Em 1964, sete departamentos foram criados pela divisão dos antigos departamentos de Seine e de Seine-et-Oise. Essa lei, de 10 de julho de 1964, tornou Paris ao mesmo tempo um município e um departamento e lançou a semente da questão sobre o futuro estatuto de Paris (1975).

Entre as décadas de 1960 e 1970, novos instrumentos de gestão foram definidos e aplicados, configurando uma maneira de planejar e induzir as atividades produtivas nas cidades inseridas na região de Paris, como demonstra Combeau (2009, p. 125):

Em 1965, foi estabelecido o Esquema Diretor de Administração e Urbanização da Região de Paris. Enfatizava a criação de dois grandes eixos de desenvolvimento (sul-leste e norte-oeste) e propunha a criação de novas cidades-satélites, localizadas a distâncias variáveis, entre vinte e cinco e cinquenta quilômetros da capital.

A importância dos transportes, como agente indutor do crescimento econômico, era atestada pelos planos desenvolvidos a partir de 1960, como mostra Combeau (2009, p. 125):

No setor de transportes, os novos dados (o grande crescimento da população suburbana e a estagnação da população parisiense) impuseram importantes modificações. No final da década de 1960, os departamentos de Val-de-Marne, Hauts-de-Seine e Seine-Saint-Denis já tinham uma população conjunta superior a 3,1 milhões de pessoas. A partir de 1948, a *Régie Autonome des Transports Parisiens* (Direção Autônoma dos Transportes Parisienses), uma empresa nacionalizada, foi encarregada de gerenciar o conjunto dos meios de transportes urbanos. Foi criada a REF (sic)³¹, a Réseau Express Regional (Rede Expressa Regional) para estabelecer a ligação entre as linhas do metrô e a rede ferroviária de superfície. A divisão entre os subúrbios e Paris foi assim finalmente fechada. Os trabalhos duraram oito anos (1961-1969). A primeira linha ligava a estação metroviária de Place de la Nation à estação ferroviária de Boissy-Saint-Léger, ocasião em que foram introduzidas as novas passagens magnéticas.

Compatibilizar as modalidades de transportes coletivos e o transporte individual também constava do plano diretor parisiense. A esse respeito, Combeau (2009, p. 125-126) observa:

Sobre esse plano diretor parisiense, a questão da localização dos automóveis se tornava cada vez mais aguda. Em 1957, foi iniciada a construção do bulevar periférico. O primeiro trecho (quarenta quilômetros) foi aberto em 1960, a partir da Porte d'Italie, seguindo pela autoestrada do sul. Esse cinto colocado ao redor de Paris foi terminado em abril de 1973. Entre 1964 e 1968, as avenidas localizadas junto aos muros de contenção da margem direita do rio foram modificadas com vistas à criação de uma via expressa. Um projeto idêntico para a margem esquerda foi suspenso em 1974.

Cada uma dessas transformações participou, em primeiro lugar, do desenvolvimento de Paris e nos conduz a uma interrogação sobre a realidade da integração da capital dentro da região Ile-de-France. [...] Neste começo do século XXI, o desenvolvimento da região da capital está na ordem do dia das ações governamentais. A concepção de uma 'Grande Paris' se estabeleceu a partir de alguns algarismos. Uma capital de 105 quilômetros quadrados cercada por uma grande periferia. Uma pequena coroa de 762 quilômetros quadrados com

---

³¹ A forma pela qual a Réseau Express Regional é denominada é, de fato, RER.

6,4 milhões de habitantes. [...] Esse debate nascente (ou renascente) sobre uma estrutura metropolitana conduziu a uma ampla reflexão (transportes, habitação, ambiente etc.) a respeito de sua organização tanto econômica como social e política.

O centro da região de Ile-de-France presenciou ao longo dos anos, como visto anteriormente, diversos debates e muitas disputas de ordem política. Paris é, antes de tudo, uma cidade marcada pela polarização. As forças políticas que conduziram esses embates se alternaram no poder. De um lado conservadores, de outro progressistas ou, numa expressão oriunda da assembléia nacional francesa do final do século XVIII, esquerda e direita, em suas muitas nuances. Combeau (2009, p. 129-130) destaca essas oscilações políticas:

Ao longo dessas trocas políticas e pessoais no poder, permanecia o essencial: Paris continuava uma cidade sob a tutela do Estado. Paralelamente à elaboração de um novo projeto de lei sobre um novo estatuto para a cidade de Paris, a direita giscardiana e o movimento gaullista cada vez mais se encontravam em oposição direta. O sucesso parisiense de Valéry Giscard d'Estaing nas eleições presidenciais de 1974 acelerou as mudanças. O chefe de Estado esperava ver seu candidato eleito para a Prefeitura de Paris. A lei de 31 de dezembro de 1975 dá (ou devolve) um prefeito à capital.

[...]

Após longo debate no Parlamento, a lei que foi finalmente votada e aprovada apresentava diferenças sensíveis com relação ao projeto do Governo Central. A função municipal de Paris recebe prioridade com relação à função departamental. O número de conselheiros foi fixado em 109; o governo nacional recusou-se a aceitar um número superior defendido pelos conselheiros de Paris que já fora, inclusive, aceito pela Comissão Legislativa Parlamentar. As disposições referentes à duração dos mandatos e ao número de sessões, à convocação do Conselho de Paris, à eleição do prefeito e à constituição do Conselho em caráter secreto foram todas suprimidas, e o direito comum tornado aplicável em relação a todas essas questões. A limitação de dois mandatos para cada prefeito foi abandonada. O número de suplentes foi fixado em 27.

A campanha municipal de março de 1977 rapidamente adquiriu a atração de uma batalha pela posse de Paris. [...] Em 11 de janeiro de 1977, Jacques Chirac, ex-primeiro-ministro, lançou sua ofensiva. Sua candidatura a essas eleições municipais lhes atribuiu uma dimensão de amplitude completamente nova.

[...]

Os votos dos parisienses – em 13 de março e, no segundo turno, em 20 de março – e depois o dos conselheiros – em 25 de março (67 votos em 109) – elegeram Jacques Chirac como o 13º prefeito de Paris.

Contudo o Estatuto da Cidade não ficou estabelecido definitivamente. Em junho de 1982, o governo chefiado por Pierre Mauroy anunciou um novo projeto, por meio do qual a capital foi novamente recortada em vinte prefeituras. Jacques Chirac denunciou publicamente as intenções destrutivas desse empreendimento.

A reforma do estatuto parisiense abriu as hostilidades entre o prefeito de Paris e o poder executivo nacional. Dois anos após a eleição de François Mitterrand, dentro de um contexto de grandes tensões políticas, as eleições parisienses deviam decidir entre as listas concorrentes, apresentadas por Paul Quilès e pelo prefeito em fim de mandato. Em março de 1983, o grande sucesso eleitoral das listas de Jacques Chirac (que conquistou as vinte prefeituras) constituiu uma derrota para o chefe do Estado. Essa dominação da capital pelo RPR foi confirmada em 1989. Em 1995, a eleição de Jacques Chirac para a Presidência da República pôs termo à sua carreira de dezoito anos à testa da prefeitura e abriu caminho para a eleição de seu sucessor.

Para Kayser (1980, p. 340) o desenvolvimento regional na França apresenta-se desigualmente estabelecido, a partir de alguns fatores:

As formas do desigual desenvolvimento regional na França são bem conhecidas; a revolução industrial francesa foi dominada por dois dados essenciais, um que foi no século XIX, comum a todos os países em processo de desenvolvimento: a fixação das indústrias e especialmente das indústrias de base, pela presença dos grandes recursos de carvão ou de minérios pesados; o outro, especificamente francês, foi a centralização parisiense. As burguesias das grandes cidades de província resistiram com dificuldade a esta centralização, salvo as de Lyon, de Saint-Étienne e de Grenoble, que conservaram durante o maior tempo possível a sua autonomia financeira e seu poder de decisão. Em outros lugares, com exceção de uma ou duas empresas (Michelin e Bergougnan em Clermont-Ferrand), a classe dominante foi atraída por especulações marítimas ou coloniais (Marselha, Bordéus), ou entrou na órbita parisiense. O resultado é claro: a divisão do país em duas frações, um Nordeste limitado por uma linha Caen-Saint-Étienne-Valence, que reúne quase todas as atividades industriais e as regiões de mais alta renda agrícola, com exceção das regiões de culturas especializadas ao Sul, e um Sudoeste subequipado onde a indústria é rara, com frequência economicamente marginal, e onde a terra desencoraja seus camponeses.

Nessa mesma linha de análise, Kayser (1980, p.341) promove uma comparação entre os dados de alguns departamentos franceses para comprovar essa tendência:

Trinta e seis departamentos de um lado, que efetuam perto de 80% dos negócios das empresas industriais e comerciais, que consomem mais de 70% da eletricidade, que produzem 57% do trigo, 47% da população total. Do outro lado, 54 departamentos, com 43% da população, 48% das pessoas de mais de 65 anos, 44% dos nascimentos, 20% das receitas orçamentárias. Nesta fração envelhecida e economicamente desfavorecida, três grupos diferenciam-se facilmente: o do Oeste e do Centro-Oeste, demograficamente menos alterado e cuja economia agrícola conserva uma certa rentabilidade, salvo na microexploração; o do Centro e do Sudoeste que é demograficamente muito pouco denso, desigualmente favorecido pela natureza, com uma economia agrícola muito deprimida, muito pouco industrializado; e enfim o Sul mediterrâneo, que é área de contrastes, com setores de economia fecunda, alguns centros industriais ativos, sobrevivência de economia caduca, espaços vazios e um inquietante envelhecimento.

Esse seria o cenário em que seriam implantados os primeiros agrupamentos municipais em torno de uma entidade intermunicipal, os sindicatos intercomunais franceses, para promover o tratamento e a disposição final de resíduos.

6.5 - O Sindicato Intercomunal para o Tratamento de Resíduos Domiciliares da Região de Ile-de-France: o SYCTOM

O *Syndicat Mixte Central de Traitement des Ordures Ménagères (SYCTOM)* é uma pessoa jurídica de direito público, constituído em 1984, por meio de ato dos chefes dos

Executivos da região de Ile-de-France, e dos Departamentos de Paris³², Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne e Hauts-de-Seine para o tratamento de resíduos domiciliares das comunas situadas nessas cinco regiões (Figura 1). Esses quatro Departamentos constituem uma circunscrição de gestão urbana denominada pelo *Institut d'Amenagement et Urbanisme* da região de Ile-de-France como Pequena Coroa.

O ato fundador do Sindicato³³ fazia em suas considerações iniciais as referências às leis de cada departamento e região. O texto cita a lei de 23 de abril de 1933, que autoriza o Departamento de la Seine a substituir as comunas nele localizadas para a execução de todo ou parte do serviço de coleta e tratamento de resíduos domiciliares; a lei 64-707, de 10 de julho de 1964, sobre a reorganização da região de Paris; o decreto de 2 de março de 1970, que encarregou a cidade de Paris da execução do Serviço de Tratamento de Resíduos Domiciliares; a lei 75-1331 de 31 de dezembro de 1975, sobre a reforma do regime administrativo da cidade de Paris; o decreto 80-98 de 29 de janeiro de 1980, que definia as instalações do Serviço de Tratamento de Resíduos Domiciliares no âmbito da Comuna de Paris; o Código de Comunas.

O documento citava ainda as deliberações de 1983 e 1984, dos conselhos municipais das comunas participantes, a seguir descritos:

---

³² O ato de 16 de Maio de 1984 foi firmado por J. Bereaux (Préfet, Commissaire de la République de la Région d'Ile-de-France, Commissaire de la République de Département de Paris), J.C. Aurousseau (Préfet, Commissaire de la République du Département de la Seine-Saint-Denis), M. Theys (Préfet, Commissaire du Département du Val-de-Marne) e D.Wandelkern (Préfet, Commissaire de la République de du Département des Hauts-de-Seine). Note-se que o chefe do executivo da região de Ile-de-France, também respondia pela chefia do executivo do departamento de Paris.

³³ Arrêté interpréfectoral de 16 de Maio de 1984, autorizava a criação do Sindicato Misto Central de Tratamento do Lixo Domiciliar (Syctom) e aprovava seus estatutos.

Tabela 14 – Comunas aderentes ao Syctom e data da autorização pelos conselhos - 1984

Conselho Municipal - Comuna	Departamento	Data do ato autorizativo
Le Perreux	Val-de-Marne	07/12/1983
Le Bourget	Seine-Saint-Denis	09/12/1983
Ivry-sur-Seine	Val-de-Marne	15/12/1983
Saint-Maurice	Val-de-Marne	15/12/1983
Maisons-Alfort	Val-de-Marne	16/12/1983
Sceaux	Hauts-de-Seine	16/12/1983
Cachan	Val-de-Marne	19/12/1983
Paris	Paris	20/12/1983
Vitry-sur-Seine	Val-de-Marne	21/12/1983
Le Kremlin Bicêtre	Val-de-Marne	25/01/1984
Saint-Cloud	Hauts-de-Seine	26/01/1984
Villejuif	Val-de-Marne	30/01/1984
Chatenay Malabry	Hauts-de-Seine	03/02/1984
Charenton-Le-Pont	Val-de-Marne	29/02/1984
Gentilly	Val-de-Marne	06/03/1984
Joinville-le-Pont	Val-de-Marne	28/03/1984

Fonte: SYCTOM – Actes Constitutifs du Syndicat - Annexe 1A – 2004, Disponível em www.syctom.fr > Acesso em 17 Jun 2011.

Figura 01 - Comunas signatárias da adesão ao Sycotom em 1984

Fontes:

IAU-IDF – Institut d’Aménagement et Urbanisme – Ile de France – Disponível em www.iau-idf.fr > Acesso em 29 Abr 2012;

Sycotom – Disponível em www.sycotom-paris.fr – Acesso em 17 Jun 2011

Além das autorizações dos conselhos municipais das 16 comunas, constam também as respectivas anuências dos dois sindicatos regionais existentes naquela oportunidade, que outorgavam ao Sycotom suas funções. O Syndicat Intercommunal de des Hauts-de-Seine pour l’Elimination des Ordures Ménagères (Sielom) encaminhou sua autorização em 17 de Novembro de 1983, enquanto o Syndicat Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères de Seine-Saint-Denis (Sitom) enviava sua autorização em 24 de janeiro de 1984. Dessa forma, os sindicatos de vocação única cediam suas funções a um sindicato misto, o Sycotom.

O objeto aprovado tanto pelos conselhos municipais quanto pelos dois sindicatos de comunas para a constituição do Sycotom constituía-se do tratamento de resíduos encaminhados pelas comunas ou agrupamento de comunas às instalações colocadas à sua disposição pela cidade de Paris, como assim descreve o trecho do referido ato:

[...] approuvant le projet de statuts du Syndicat Mixte Central dont l'objet sera le traitement des déchets apportés librement par les communes ou groupements de communes des installations mises à leur disposition par la Ville de Paris.

Em oito artigos, o ato definia as comunas e sindicatos aderentes, localização da sede, duração, instalações disponibilizadas, dentre outras.

Constava do primeiro artigo do ato, que seria constituído entre o Sitom, o Sielom e as 16 comunas um sindicato misto central que terá como objeto o tratamento do lixo domiciliar e sua eliminação. O sindicato misto central terá também por objetivo estudar, realizar e explorar todas as novas operações que tenham por interesse o lixo domiciliar.

O artigo 2º trazia a denominação da entidade como Sindicato Misto Central para o Tratamento do Lixo Domiciliar e o respectivo endereço³⁴. O texto informava que sua duração seria ilimitada, podendo ser dissolvido de acordo com o previsto no Código das Comunas, que também se aplicava ao artigo 3º, com relação ao regime administrativo.

O artigo 4º colocava à disposição do Sindicato misto, durante sua efetiva vigência, a utilização das instalações de incineração e os bens pertencentes à cidade de Paris ali descritos: imóvel e usina de Ivry-sur-Seine, imóvel e usina de Issy-les-Moulineaux, imóvel e instalações de Romainville e usina de Saint-Ouen.

No artigo 5º constava que um exemplar das deliberações citadas anteriormente e um exemplar dos estatutos seriam anexados ao presente ato. O artigo 6º definia que o Sindicato misto central passaria a substituir a cidade de Paris em relação aos direitos e obrigações relativos à gestão dos serviços de tratamento. O artigo 7º informava que as operações não incluídas no orçamento continuariam a ser ordenadas pelo prefeito de Paris até julho de 1984, data em que passaria a ser adotado o orçamento do Sindicato. Por fim, o artigo 8º encarregava os secretários gerais dos departamentos e regiões envolvidos, bem como o Secretário Geral de Finanças da região de Ile-de-France, à execução do ato e sua publicação.

No ano seguinte o ato fundador de julho de 1984 seria modificado pelo ato nº 85-621, de 25 de setembro de 1985. Esse novo instrumento, firmado pela região de Ile-de-France e os demais departamentos do ato anterior, incluía mais um Departamento, Yvelines, e dava conta da retirada de duas comunas. Tratava-se de fato da modificação da forma de adesão das comunas de Saint-Cloud e Sceaux, que passariam a aderir ao Sielom, concebido como

---

³⁴ Traduzimos as expressões *déchets ménagers* como resíduo domiciliar e *ordure ménagère* como lixo domiciliar, preservando sua utilização no texto original.

sindicato primário do Syctom. Além disso, o mesmo ato aprovava a adesão direta de três outras comunas Versailles, Vélizy-Villacoublay e Le Chesnay, assim descrito:

[...]

Vu la délibération en date du 14 décembre 1984 du Comité du Syndicat Mixte Central de Traitement des Ordures Ménagères (SYCTOM) adoptant la modification de la composition du syndicat telle qu'elle figure à l'article 1 de ses statuts en autorisant, d'une part, le retrait des communes de Saint-Cloud et de Sceaux pour leur permettre d'adhérer au SIELOM, Syndicat primaire du SYCTOM, d'autre part, l'adhésion directe des communes de Versailles, Vélizy-Villacoublay et Le Chesnay.

Em 17 de janeiro o presidente do Syctom encaminhou aos prefeitos de cada comuna e aos presidentes do Sielom e Sitom a minuta de alteração do estatuto, com prazo de 40 dias para a manifestação. O ato foi então firmado pelos representantes dos quatro departamentos e da região de Ile-de-France.

A próxima alteração dos estatutos do Syctom iria ocorrer em 1998, com a adesão de outras três comunas: Vincennes, Valenton e Saint-Mandé, após consulta às demais comunas aderentes ao Syctom, bem como Sitom e Sielom.

O ano de 2003 foi marcado por uma demanda apresentada por um dos membros do Syctom, o Sitom, agora denominado Sitom 93, do departamento de Seine-Saint-Denis e que traria mudanças estatutárias. A deliberação aprovada pelo comitê do Sitom em 16 de maio de 2003 propunha uma modificação nos artigos 5º e 6º do estatuto do Syctom vigente à época.

A alteração que os membros do Sitom propunham encontrava-se assim expressa:

O artigo 5º dos estatutos do Syctom será modificado conforme o que segue:

O Sindicato é administrado por um Comitê composto de membros eleitos pelas comunas ou agrupamentos de comunas aderentes, segundo as seguintes disposições:

- Um representante de cada uma das comunas aderentes, a título individual e um número de representante igual ao número de cada uma das comunas, membros de comunidades de comunas ou aglomeração aderentes diretas ao Syctom. Cada representante terá direito a um voto.
- Catorze (no lugar de três) representantes para o Sindicato Intercomunal de Tratamento do Lixo Domiciliar de la Seine-Saint-Denis (Sitom93). Cada representante terá direito a cinco votos.
- Catorze (no lugar de seis) representantes para o Sindicato misto intercomunal des Hauts-de-Seine para eliminação do Lixo Domiciliar (Sielom). Cada representante terá direito a cinco votos.
- Vinte e quatro (no lugar de doze) representantes da Cidade de Paris, com um número de votos igual ao total de votos dos outros participantes acima descritos;
- Para todas essas categorias, os membros suplentes serão designados juntamente com os membros titulares.

O mandato dos membros do Comitê expira juntamente com o dos membros dos conselhos municipais ou sindicais que lhe são designados.

O artigo 6º dos estatutos do Syctom será modificado conforme o que segue:

Um gabinete composto por 36 (no lugar de 24) membros será eleito pelos membros do Comitê, correspondentes aos setores geográficos correspondentes cada um a um departamento:

- Cinco (no lugar de três) representantes das comunas aderentes do departamento do Val-de-Marne.
- Um representante da comuna de Yvelines.
- Oito (no lugar de três) representantes das comunas aderentes do departamento de la Seine-Saint-Denis ou de seus agrupamentos.
- Oito (no lugar de seis) representantes das comunas aderentes do departamento des Hauts-de-Seine ou de seus agrupamentos.
- Catorze (no lugar de doze) representantes da Cidade de Paris.

Essa eleição será efetivada a cada renovação municipal geral. Cada membro dispõe de um voto. Em caso de empate, prevalecerá o voto do presidente.

(SYCTOM, 2004, Annexe 2, tradução nossa)

As alterações encaminhadas pelo Sitom93, no ano de 2003 seriam finalmente incorporadas ao Estatuto do Syctom. O referido instrumento legal é composto por 24 artigos (Anexo III).

De acordo com o Syctom (2001, p. 10), a lei francesa nº 75-633, de 15 de julho de 1975 delegou às coletividades locais a responsabilidade pela eliminação dos resíduos domiciliares, gerados por seus habitantes.

Mais tarde, em 1992, a lei nº 92-646, de 13 de julho de 1992 seria promulgada, tendo por objetivo prevenir ou reduzir a produção e a nocividade dos resíduos, disciplinar o transporte dos resíduos e limitá-lo em distância e volume, valorizar os resíduos e, finalmente, assegurar a informação do público (SYCTOM, 2001, p. 10). De acordo com o Relatório de Atividades do Syctom, elaborado em 2001, a lei de 1992 fixava para 1º de julho de 2002, portanto após dez anos de sua promulgação, a proibição da descarga de resíduos brutos (sem prévio tratamento) em aterro. A partir daquela data, somente os resíduos últimos, ou seja, aqueles que não sejam mais suscetíveis a tratamento, em função das condições econômicas e técnicas do momento, poderão ser estocados (no caso, aterrados).

A referida lei define também a exigência dos planos departamentais de eliminação dos resíduos domiciliares, que devem fixar os objetivos em relação à reciclagem e valorização energética e definir os meios para sua realização. As coletividades locais e seus

reagrupamentos (como os sindicatos intercomunais) são responsáveis pela sua aplicação (SYCTOM, 2001, p.10).

O Relatório do Syctom (2001, p. 8) apresenta diversas informações sobre a gestão das 91 comunas da região de Ile de France, entre as quais a capital, cujo tratamento, triagem e disposição final são sua atribuição. Dessa forma, consta do relatório que a evolução do nível de vida, a redução do tamanho dos lares e o sucesso dos produtos alimentícios prontos para o consumo trazem como consequência um forte crescimento do volume de resíduos produzidos na França ao longo dos últimos 40 anos. A massa que era de 200 quilogramas de resíduos produzidos anualmente por habitante em 1960 chegou a 352 quilogramas em 1994 e 434 kg em 1998. No caso da aglomeração parisiense, esse montante chega a ser superior a 500 quilogramas por habitante. Ao mesmo tempo é aparente a modificação da natureza dos resíduos. Em trinta anos a parte relativa às embalagens duplicou e a que se refere aos plásticos foi multiplicada por dez (SYCTOM, 2001, p.8).

No tocante às atribuições do Syctom, o relatório informa que o sindicato cobre um perímetro com 90 comunas e uma comuna cliente, correspondente a 5,5 milhões de francilienses (a população de Ile de France, em 2008, somava 11.659.260 habitantes³⁵), que produzem 2,9 milhões de toneladas de resíduos, 534 kg por ano e por habitante em média. Este perímetro se caracteriza por um assentamento urbano denso, concentrado e majoritariamente vertical no qual coexistem imóveis antigos e conjuntos residenciais mais modernos (SYCTOM, 2001, p.8). Essas 90 comunas estão distribuídas em cinco departamentos de Ile-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), que estão vinculadas ao Syctom diretamente ou por intermédio de dois sindicatos ditos primários, cuja formação precedeu à do Syctom: o Sielom e o Sitom 93.

O Syctom promove o tratamento dos resíduos domiciliares, o que inclui resíduos produzidos pela atividade doméstica e cotidiana dos domicílios, resíduos similares que resultam das atividades econômicas como artesanato, comércio, escritórios, pequenas indústrias e turismo. Os objetos volumosos, como mobília e eletrodomésticos, entre outros, são tratados pelo Syctom por meio de sua *dechetteries*, que são espaços para o recebimento de material entregue voluntariamente, providos com caçambas para o recebimento desses

---

³⁵ Recenseamento França 2008 – Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques - Insee (www.insee.fr)

volumes, assim como pequenos volumes de poda de jardinagem, resíduos de construção e outros objetos inservíveis.

O relatório também menciona uma nova definição do Ministério do Meio Ambiente francês, em 1998, que veio a dificultar a ação do sindicato, para o atendimento dos objetivos fixados (SYCTOM, 2001, p.12):

Par les circulaires du 28 avril et du 26 août 1998 du Ministère de l'Environnement, le Gouvernement a réorienté la politique de traitement des déchets dans le sens d'une diminution de l'incinération au profit de La valorisation matière. Le Ministère de l'Environnement a donc demandé la révision de tous les plans départementaux. A quatre ans de l'échéance 2002, ce revirement n'a pas été sans conséquence pour le SYCTOM et l'a mis en difficulté pour atteindre les objectifs qu'il s'était fixés.

Com relação aos processos de tratamento e valorização dos resíduos, consta do relatório (SYCTOM, 2001, p.12) que a nova política de gestão de resíduos domiciliares, iniciada pelo poder público, a partir das definições regulamentares, obriga as coletividades locais a priorizar a valorização dos resíduos, que pode se efetivar de forma material, orgânica e energética.

Entre os anos de 2008 e 2011, as comunas coletaram as seguintes quantidades de resíduos:

Ano	Resíduos domiciliares (t)	Objetos volumosos (t)	Coleta Seletiva (t)
2008	2.038.008	190.220	166.281
2009	1.992.165	171.604	162.201
2010	1.980.505	181.098	166.194
2011	2.021.217	188.305	173.939

Fonte: Syctom – Disponível em www.syctom-paris.fr > Acesso em 15 Mar 2012

A valorização material se dá por meio da reciclagem, reintroduzindo o resíduo diretamente em um ciclo de produção, no qual é adicionado total ou parcialmente a uma matéria-prima virgem. Os resíduos são, dessa forma, recuperados, triados e depois reenviados a sua produção de origem ou destinados às aplicações de produtos específicos. Da mesma forma, os materiais recuperados ao final da incineração de resíduos como as escórias, os materiais ferrosos e o alumínio, são objetos de valorização material. Já a valorização orgânica é obtida pela compostagem ou pela metanização. A compostagem consiste de uma fermentação aeróbica e controlada que produz uma composição orgânica: o composto, que

Figura03 - Resíduos Domiciliares - Quantidade coletada por comuna associada ao Sycotm – 2008

Fontes:

IAU-IDF – Institut d’Aménagement et Urbanisme – Ile de France – Disponível em www.iau-idf.fr > Acesso em 29 Abr 2012;

Sycotm – Disponível em www.sycotm-paris.fr – Acesso em 17 Jun 2011

A valorização energética é obtida por incineração com recuperação de energia ou por termólise. No primeiro caso, um tratamento térmico promove a queima dos resíduos em fornos apropriados. A energia obtida nessa operação é então recuperada sob a forma de vapor ou eletricidade. Há também a cogeração, que consiste de uma valorização mista de calor e eletricidade. A termólise ou pirólise é um procedimento baseado numa reação térmica devido à admissão restrita de oxigênio³⁶. A reação de termólise, praticada geralmente entre 400 e 600° C, permite obter uma decomposição de matéria orgânica que são transformadas em combustíveis sólidos (carvão), gases e eventualmente líquidos (hidrocarbonetos).

³⁶ A pirólise é um processo de tratamento térmico similar à incineração, mas realizada com admissão restrita de ar de combustão, provocando a decomposição térmica do lixo a baixas temperaturas (IPT, 1995, p.25).

Figura 04 - Objetos Volumosos - Quantidade coletada por comuna associada ao Sycotom – 2008

Fontes:

IAU-IDF – Institut d’Aménagement et Urbanisme – Ile de France – Disponível em www.iau-idf.fr > Acesso em 29 Abr 2012;

Sycotom – Disponível em www.sycotom-paris.fr – Acesso em 17 Jun 2011

A recuperação de energia obtida do tratamento de resíduos por incineração é uma das prioridades da política definida pela lei de 1992, de acordo com o Sycotom (2001, p.12).

Figura 05 – Comunas associadas ao Syctom, por tipo de Adesão – 2011

Fontes:

IAU-IDF – Institut d’Aménagement et Urbanisme – Ile de France – Disponível em www.iau-idf.fr > Acesso em 29 Abr 2012;

Syctom – Disponível em www.syctom-paris.fr – Acesso em 17 Jun 2011

6.6 - O Plano Departamental de Eliminação dos Resíduos Domiciliares e Similares do Departamento de Rhône

Definido a partir da lei nacional n°75-633 de 155-633 de 15 de Julho de 1975, alterada pela Lei 92-646, de 13 de Julho de 1992, o Plano Departamental de Eliminação de Resíduos Domiciliares e Similares, define as diretrizes e as metas a serem atingidas pelas 293 comunas que formam o departamento de Rhône, localizado na porção sudeste da França, ao longo do vale do Rio Rhône (Ródano) alongando-se até os Alpes franceses. As 109 páginas do Plano do Departamento de Rhône têm início com uma breve introdução contendo seus objetivos e a indicação de sua revisão. O tópico seguinte contempla o diagnóstico da situação existente, para cada um dos tipos de resíduos, e respectivas instalações de tratamento ou entrega

voluntária, condição da coleta seletiva, assim como um balanço da gestão de resíduos no departamento de Rhône. O tema seguinte envolve a apresentação das técnicas de coleta e tratamento, mercado para os resíduos tratados e subprodutos oriundos do tratamento. Em seguida é feita uma apresentação com vistas à instalação de um aterro sanitário para resíduos domiciliares. Os objetivos da gestão de resíduos, com redução na fonte geradora, análise de custos, e proteção ambiental constam do item seguinte, assim como os objetivos da valorização dos materiais. Também o tratamento para a valorização energética e a organização necessária, com destaque para o reforço das estruturas intercomunais são tratados nesse item, juntamente com o balanço geral para os resíduos municipais. Um desenho esquemático para a gestão de resíduos consta do Plano, contendo a implantação de *dechetteries* (unidades de entrega voluntária de resíduos recicláveis, pequenos volumes de resíduos da construção, objetos volumosos), coleta seletiva, compostagem de resíduos orgânicos, gestão de resíduos industriais não-perigosos, tratamento térmico de resíduos, instalação de aterro sanitário, utilização de escória da incineração, aspecto organizacional e a análise financeira.

Figura 06 - Departamento de Rhône - Produção de Resíduos Domiciliares (em toneladas) por coletividades locais- 1998

O Plano contém ainda uma análise da interação com outros planos, a hierarquização das prioridades do plano. A intercomunalidade é abordada em todos os tópicos que tratam da divisão (*découpage*) territorial. A análise prossegue com capítulos dedicado ao Sindicato Misto de Beaujolais Dombes, ao Centro do Departamento, ao Sul e ao Noroeste do Departamento.

A Comissão de Consulta ao Plano Departamental é presidida pelo Préfet do Departamento de Rhône. A Secretaria é dividida em Administrativa, sob responsabilidade da Direção da Administração Geral da Prefeitura do Departamento e Técnica, pela Direção Departamental da Agricultura e Floresta. São membros da Comissão, os representantes do Conselho Regional Rhône-Alpes, do Conselho Geral do Rhône, das comunas e agrupamentos de comunas, naquela oportunidade representadas pela Comunidade Urbana de Lyon, Comuna de Poleymieux-Au-Mont-D'Or, Comuna de Saint-Andeol-Le-Chateau, Comuna de Saint-Symphorien D'Ozon e Sindicato Misto de Beaujolais-Saône-Dombes, dos Serviços Descentralizados do Estado, Direção Regional de Meio Ambiente, Direção Regional da Indústria, Pesquisa e Meio Ambiente de Rhône-Alpes, Direção Departamental da Agricultura e da Floresta, Direção Departamental de Equipamentos, Direção Departamental de Assuntos Sanitários e Sociais, da Agência de Meio Ambiente e da Matriz Energética (ADEME), das Câmaras Temáticas, Câmara de Comércio e Indústria de Lyon, Câmara de Comércio e Indústria de Villefranche-sur-Saone, Câmara de Agricultura de Rhône, Câmara de Trabalho e Emprego de Rhône, de Organizações Profissionais para a eliminação de resíduos e de Organismos agregados, Grupo Centro Leste da Federação Nacional das Atividades de Resíduos e do Meio Ambiente, Direção Regional da Sociedade MOS, Sindicato da recuperação para a gestão industrial do meio ambiente e da reciclagem, Associação Patronal Antipoluição Rhône-Alpes (APORA), Direção Geral do GIL, Sindicato Nacional do Tratamento e da Valorização dos resíduos urbanos e similares, Direção regional Coletividades Locais da Sociedade Eco-Emballages e, finalmente, das associações de proteção do meio ambiente, Federação Rhône-Alpes de Proteção da Natureza (FRAPNA), Centro Técnico Departamental do Consumo.

A Lei nacional 75-633, de 1975, alterada pela Lei 92-646, de 1992, definiu a obrigação de os departamentos elaborarem seus respectivos planos departamentais, voltados para a valorização dos resíduos e proibição do lançamento em aterro, do resíduo sem tratamento, a partir de 2002. O documento (Plan Departemental, 2000, p.10) submetido à

consulta pública, foi elaborado em consonância com a Lei 75-633 (artigos 1 e 2.1), tendo por diretrizes:

- Prevenir e reduzir a produção e a nocividade dos resíduos;
- Organizar o transporte dos resíduos e limitá-lo em distância e volume;
- Valorizar os resíduos pela reutilização, reciclagem ou qualquer outra ação visando obter, a partir dos resíduos, os materiais reutilizáveis ou a energia;
- Não mais destinar aos aterros qualquer resíduo, senão os resíduos últimos a partir de 1º de Julho de 2002.

Os resíduos últimos são aqueles que já tenham passado por processos de triagem, compostagem, tratamento térmico ou qualquer outro beneficiamento. Dessa forma, só poderá seguir ao aterro o resíduo que não apresente mais nenhuma forma de aproveitamento. Cabe observar que mesmo a escória da incineração, constituída basicamente por minerais inertes, vem sendo aproveitada como sub-base de pavimentação. Nesse aspecto, nenhum material residual que apresente possibilidade de tratamento, seja ele orgânico (compostagem), papel (reciclagem), plástico (reciclagem), metal (reciclagem), vidro (reciclagem), poda e restos de jardinagem (compostagem), entulho (reciclagem), é aceito nos aterros da França desde 2002. Mesmo o chamado rejeito, aquilo que não apresente valor comercial para a reciclagem, como objetos volumosos (colchão, sofá) e outros materiais como fraldas descartáveis, papel contaminado e similares, devem ser enviados para o tratamento térmico.

O Plano deve conter as medidas recomendáveis para prevenir o aumento da produção dos resíduos domiciliares e similares e dos resíduos de embalagens e promover a reutilização. Deve também providenciar um inventário prospectivo para cinco e 10 anos, das quantidades de resíduos a eliminar, segundo sua natureza e origem. Outra necessidade para o Plano é estabelecer metas, fixando para cada categoria de resíduo, em um prazo de cinco e 10 anos, o percentual para valorização (valorização material ou energética), reciclagem, ou aterro. Para os resíduos de embalagens deverão ser enumeradas as soluções para sua eliminação e indicadas as medidas a tomar para atender aos objetivos nacionais de 30 de junho de 2001, sobre a valorização e reciclagem. Da mesma forma, as instalações

para a eliminação em operação ou projetadas devem ser cadastradas, e as instalações de tratamento cuja criação se faça necessária.

A intercomunalidade está presente em muitas partes do Plano. No tópico denominado Organização Necessária, consta a importância do reforço das estruturas intercomunais (Plan Departemental, 2000, p.66), como destacamos abaixo:

Des structures intercommunales autour de grands projets (Ouest du département en particulier) devraient être créées, afin de permettre la mise en place d'un système de gestion des déchets adapté aux conditions locales, permettant de planifier les besoins futurs, mais surtout de respecter l'environnement.

L'adhésion des communes encore indépendantes, pour le traitement et/ou la collecte des OM, à des structures de gestion collective de la collecte et/ou du traitement (existantes ou non) permettrait de réduire les coûts et de faciliter la gestion des déchets ménagers et assimilés à l'échelle du département.

CAPÍTULO 4

7 - Modificações administrativas em Toronto após 1997: a fusão

A apresentação da experiência de Toronto do final dos anos 1990 tem por objetivo estabelecer uma comparação com o modelo seguido pela França. Os desafios parecem ser os mesmos, mas a forma de enfrentá-los nos pareceu completamente oposta.

Um denominador comum é a reação dos atores urbanos, tanto na França quanto no Canadá, diante da ameaça da redução da autonomia dos municípios.

Para subsidiar nosso estudo com informações de quem acompanhou as mudanças em Toronto, em 1998, encaminhamos um questionário à Conselheira Municipal Frances Nunziata (Anexo IV). A parlamentar foi prefeita do município de York entre 1995 e 1997. As questões que nos interessam referem-se às formas de adequação dos serviços municipais das várias localidades, no momento em que passam a ser unificados em uma só administração. Essa centralização, para nós, representaria um importante desafio, da mesma forma que o novo arranjo administrativo poderia implicar redução de pessoal, com a demissão de funcionários das administrações municipais então existentes, causando um embate político de grande repercussão. O questionário encaminhado foi precedido de um quadro de referência, relacionando os diversos serviços urbanos (gás, iluminação pública, telefone, abastecimento de água, coleta de esgoto, saúde pública, coleta de lixo, disposição final entre outros), para que o interlocutor, vivendo outra realidade administrativa, pudesse entender quais são as competências dos diversos serviços públicos no Brasil e como são as normas legais para sua contratação e, portanto, os pressupostos de quem elaborou as questões, auxiliando-o na preparação das respostas.

Da mesma forma, para colher a impressão da comunidade acadêmica, entramos em contato com três professores da Universidade de Toronto, Larry Bourne, Frank Cunningham e Richard Stren. Nossa intenção era obter o contraponto entre a visão do administrador e do político e a avaliação crítica que poderia surgir da esfera acadêmica. Obtivemos importantes sugestões do Professor Richard Stren, da Universidade de Toronto, dentre as quais os trabalhos da Professora Julie-Anne Boudreau, da Universidade de York, que possibilitaram uma análise abrangente sobre a questão da fusão em Toronto, com a inclusão de informações essenciais ao conhecimento da questão. Dentre elas destacamos a visão da unificação de

municípios enquanto um componente da doutrina neoliberal, remanescente das décadas de 1980-1990 e os confrontos ocorridos durante as discussões envolvendo a proposta de fusão (Boudreau, 2009).

Outro ponto de destaque para a consolidação das informações se deu com o envio de informações pelo ex-prefeito de Toronto (1978-1980), participante de primeira hora do movimento Cidadãos para a Democracia Local (C4LD) e autor de análises sobre a fusão, John Sewell, após nossa solicitação sobre a visão e a postura do cidadão de Toronto face não só à ameaça da fusão, como também ao dispositivo constitucional que estabelece que a província possa dar prosseguimento a uma propositura, independentemente do resultado do referendo popular.

A assessoria da conselheira de Toronto, Frances Nunziata, de posse das questões encaminhadas, recomendou a leitura do relatório disponibilizado na página da Cidade de Toronto, na internet, denominado “*Building the New City of Toronto – Three Year Status Report on Amalgamation – January 1998 – December 2000*”, o qual contempla muitas das questões encaminhadas à representante do conselho. Não obtivemos um parecer da conselheira, em resposta às quatro questões enviadas, que poderia enriquecer o presente trabalho a partir do depoimento de quem acompanhou as mudanças estando à frente de uma administração municipal. Não obstante, o relatório recomendado contempla aspectos da gestão municipal, no momento da transição de sete administrações para apenas uma, com dados sobre diversos setores da administração de Toronto após a fusão.

As análises que aqui faremos terão por apoio os trabalhos de Boudreau (2003, 2006 e 2009) e Sewell (2009) e também o Relatório da Toronto City Hall, a municipalidade de Toronto pós-fusão (2000).

7.1 - As origens da colonização do Canadá

A chegada dos primeiros europeus ao Canadá data de 1497, quando Cabot, um navegador italiano a serviço do rei Henry VII, da Inglaterra, aportou, na costa leste, entre a Nova Scotia e Newfoundland. A América do Norte, na parte que inclui o atual território canadense era então ocupada por tribos indígenas que se distribuíam desde a costa leste, no Atlântico, até a costa oeste, no Pacífico, ocupando vastos espaços entre o que mais tarde seria território dos Estados Unidos e do Canadá, desde os Grandes Lagos até latitudes elevadas. Em

1534 a França disputa essa porção do espaço da Grã-Bretanha, e com Jacques Cartier se apodera da parcela onde se situa a Nova Scotia, que se denominava à época Nova França, mais tarde Port Royal e por fim, Nova Scotia. Em 1535, adentrando o continente, Cartier estabelecia a fundação da cidade de Montreal, habitada até então pela tribo dos *Iroquoiens*.

Os conflitos entre Grã-Bretanha e França se intensificam no final do século XVII e, em 1713, os ingleses retomam as possessões francesas atlânticas na América. No século XVIII, a Guerra dos Sete Anos (1756-1763) termina com a derrota dos franceses. O Tratado de Paris de 1763 outorgava aos britânicos o controle dessa porção do território canadense. Se por um lado, o Reino Unido consolidava sua soberania naquelas terras, o ano de 1763 também marcava o início das manifestações e dos conflitos mais ao sul, envolvendo as treze colônias, embrião dos futuros Estados Unidos da América, de um lado, e a coroa britânica, de outro. Naquele momento, a quase totalidade da população, de origem européia, do Canadá era formada por franceses e seus descendentes, mas nas décadas seguintes milhares de colonos britânicos partiriam rumo às terras canadenses. Em que pese a influência da Revolução Americana (1776-1783) e os riscos de um levante do lado canadense, o direito do Canadá a um governo próprio só seria reconhecido pela Grã-Bretanha, em meados do século XIX (1849). Cabe frisar que um dos grandes motivadores para a independência dos Estados Unidos foi a sistemática negação para a representatividade das treze colônias no parlamento britânico, como lembra Karnal (2007, p.76-77):

A Inglaterra tornou-se, após a Guerra dos Sete Anos, a grande potência mundial e passou a desenvolver uma política crescente de domínio político e econômico sobre colônias.

A Lei do Açúcar (American Revenue Act ou Sugar Act), em 1764, representou outro ato dessa nova política [...] O que irritava os colonos não era tanto a Lei do Açúcar, mas a disposição da Inglaterra em fazê-la cumprir. Criou-se uma corte na Nova Escócia com jurisdição sobre todas as colônias da América para punir os que não cumprissem essa e outras leis.

[...]

Os colonos reagiram imediatamente. Um deles, James Otis, publicou uma obra denunciando as medidas e reafirmando um velho princípio inglês que os colonos invocavam para si: 'taxação sem representação é ilegal'. O que significa isso? Desde a Idade Média até o século XVIII a Inglaterra sofreu muitos movimentos que afirmavam este princípio: para alguém pagar um imposto (taxação), essa pessoa deve ter votado num representante que julgou e aprovou este imposto (representação) [...]"

Figura 07 – Toronto e localidades vizinhas em meados do século XIX

Fonte: ROSE, Albert – Governing Metropolitan Toronto, 1972, pp.92-93

Na segunda metade do século XIX, tinha início a expansão do território canadense para oeste, com a formação das províncias de Manitoba (1870), British Columbia (1871), que prosseguiu no século XX com as províncias de Alberta (1905) e Saskatchewan (1905). Em 1885 o país era ligado de costa a costa pela Companhia Canadense Estrada-de-Ferro do Pacífico (*Canadian Pacific Railway*).

Figura 08 – Toronto e localidades vizinhas no início do século XX

Fonte: ROSE, Albert – Governing Metropolitan Toronto, 1972, pp.92-93

Membro da Comunidade Britânica, a participação do Canadá tanto na Primeira, quanto na Segunda Guerra Mundial deu-se logo nos primeiros dias, tão logo consultado o parlamento, com o envio de grande efetivo de soldados, matérias-primas e produtos manufaturados para a Europa. O esforço de guerra rendeu dividendos à sua economia, situada hoje entre as dez maiores do mundo, com um Produto Interno Bruto *per capita* superior a 15 mil dólares americanos.

Em 2006, o país contava com uma população de 31.612.897 habitantes³⁷, distribuídos nas seguintes províncias, apresentadas na Tabela 15, a seguir:

³⁷ Canadá – Governo Federal – Censo 2006 – Statistics Canada (www.statcan.gc.ca)

Tabela 15: População das províncias canadenses e variação 1996-2006

Província	População 1996	População 2006	Variação 1996/2006 (%)
Ontario	10.753.573	12.160.282	13%
Quebec	7.138.795	7.546.131	6%
British Columbia	3.724.500	4.113.487	10%
Alberta	2.696.826	3.290.350	22%
Manitoba	1.113.898	1.148.401	3%
Saskatchewan	990.237	968.157	-2%
Nova Scotia	909.282	913.462	0%
New Brunswick	738.133	729.997	-1%
Newfoundland	551.792	505.469	-8%
Prince Edward Island	134.557	135.851	1%
Northwest Territories	64.402	41.464	-36%
Yukon Territory	30.766	30.372	-1%
Nunavut		29.474	

Fonte: Canadá (Governo Federal) - Statistics Canada, Disponível em:

><http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement>; ><http://www.statcan.gc.ca/c1996-r1996>

Acesso em 07 Abr.2011.

7.2 - Sobre Toronto

Ocupando cerca de vinte quilômetros ao longo da margem esquerda do Lago Ontário, em sua face norte, com latitude 43° 40' (Norte) e 79° 24' (Oeste), Toronto encontra-se no centro da mais extensa área metropolitana do Canadá e uma das cinco maiores da América do Norte. O Lago Ontário é um dos Grandes Lagos localizados na fronteira entre Canadá e Estados Unidos. Toronto encontra-se situada bem próxima de cidades norte-americanas onde se implantaram importantes pólos industriais, com destaque para a indústria automobilística, como Detroit, e que passam há cerca de 20 anos por um processo de desconcentração industrial, com enormes reflexos nas condições de vida da população e, conseqüentemente, no tecido urbano.

Figura09 - Toronto – Hidrografia e limites municipais até 1996

Fonte: Fialho (1998, p. 178)

O nome Toronto tem origem na expressão autóctone *Turuntu* da tribo canadense Huron, que significa lugar de encontro, local de reunião³⁸. De acordo com Boudreau (2009, p.43), regionalmente, Toronto está no centro-sul da província de Ontário, a mais poderosa e mais populosa região do país, não obstante as recentes oscilações do setor secundário da economia, especialmente na indústria automotiva.

A história de Toronto remonta ao fim do século XVIII, com a fundação da cidade de York em 1793 (BOUDREAU, 2009, p. 48). Já no século XIX, o episódio denominado como “*Upper Canada Rebellion*” em 1837, representou muito para a história da cidade³⁹. Somente em meados do século XX, em 1953, com a criação da Toronto Metropolitana e a inauguração da primeira linha do metrô, a cidade passaria por transformações que proporcionariam mudanças administrativas e estruturais.

³⁸ BOUDREAU, J (2009, p.88)

³⁹ Liderado por William Lyon Mackenzie, o movimento se opunha ao controle da aristocracia e clamava pela instalação de um governo local autônomo. Mackenzie seria eleito, então, como o primeiro prefeito de Toronto.

A primeira capital canadense recebeu a denominação de York, ainda no século XIX e correspondia ao assentamento que viria a ser conhecida, mais tarde, como Toronto, um dos seis municípios que formariam a Região Metropolitana homônima, em 1952.

Sewell (2009, p. 12-13) conta que, já ao final da Segunda Guerra Mundial, a área urbana de Toronto era densa e compacta, composta por três municípios urbanizados: Toronto, com uma população de cerca de 700 mil habitantes, East York, com 100 mil habitantes e York, com outros 100 mil habitantes, em uma área de 129,5 km² o que perfazia uma densidade demográfica de cerca de 7.000 habitantes por km². As localidades do entorno, predominantemente rurais, esboçavam uma expansão urbana, ainda que o porte desses assentamentos se apresentasse muito modesto na segunda metade da década de 1940. North York contava pouco mais de 10.500 residências e uma população inferior a 40.000 habitantes, Scarborough apresentava um contingente populacional de cerca de 35.000 habitantes, enquanto que aproximadamente 30.000 pessoas habitavam Etobicoke, a maior parte junto às margens do Lago Ontário, nas localidades de Long Branch, New Toronto e Mimico. Em 1949, esse polígono de cerca de 20 quilômetros no sentido leste-oeste e não mais do que 10 quilômetros no sentido norte-sul, apresentava uma população de 1.100.000 habitantes. Essas localidades passaram a constituir a Federação da Metro Toronto.

A configuração administrativa das três localidades, até então de perfil rural, daquela Toronto original seria alterada, a partir da contínua urbanização, na década de 1950: da própria Toronto e de York, na parte central, Etobicoke, do lado oeste, East York, do lado leste, e Scarborough, no extremo leste e, finalmente, North York, no extremo norte. Segundo Sewell, a denominação para o chefe do executivo das comunidades predominantemente rurais (denominadas como *Village, Town, Township*) é *Reeve*. A título de exemplo, em Scarborough, até o ano de 1966, o chefe do Conselho Municipal era denominado *Reeve*, passando a se denominar *Mayor* no ano seguinte. Já um *Borough* é um governo local que também está inserido em uma cidade, com um prefeito, no caso, um *mayor*, na expressão em inglês⁴⁰. Nesse sentido, as atribuições de ambos (*Reeve* e *Mayor*) são similares.

Boudreau (2009, p. 44) observa que a reestruturação econômica de Toronto nos anos 1990 trouxe reflexos de várias ordens para o espaço urbano. Sua economia experimentou um processo de reestruturação similar ao de grande número de cidades industriais quanto à

---

⁴⁰ Sewell, J. **Last doubt about Toronto's experience**. Mensagem recebida por marcofialho@usp.br em 18 out. 2011.

substituição do setor secundário pelo terciário. Houve um deslocamento das plantas industriais para outros centros, carregando consigo os empregos nas indústrias.

Os antigos galpões foram, então, ocupados por empreendimentos de comércio e serviços. Para a autora a dinâmica econômica se faz acompanhar por novas “tendências demográficas”, sobretudo nas áreas definidas pela mesma autora como periféricas, que corresponderiam àquelas localidades mais afastadas do centro. Isto posto, a autora observa que, no mesmo período em que a Cidade de Toronto apresentava um crescimento populacional relativamente estável, da ordem de 0,9% entre 2001 e 2006, a região ao seu redor apresentava um incremento populacional entre 10% e 22% (BOUDREAU, 2009, p.44).

7.3 – As alterações administrativas de Toronto: a fusão - conflitos e desafios

Em um de nossos contatos com o ex-prefeito de Toronto, John Sewell, encaminhamos uma questão sobre o processo vivido em Toronto na década de 1950, particularmente se a expressão *amalgamation*, utilizada por alguns autores como Rose (1972) para se referir ao processo ocorrido entre 1953 e 1967, correspondia ao termo empregado em 1996.

Figura 10 – Toronto e localidades vizinhas no ano de criação da Metro.

Fonte: ROSE, Albert – Governing Metropolitan Toronto, 1972, pp.92-93

John Sewell informava que “em 1953 não houve fusão – expressão que pressupõe que tudo está unificado em uma só estrutura - mas sim a Confederação, na qual os municípios continuaram a existir e a exercer o poder, ainda que alguns desses poderes, dessas atribuições,

fossem concedidos ao governo metropolitano, que contava com uma estrutura que incluía representantes de todos os municípios” (informação pessoal)⁴¹.

Figura 11 – Ilustração contendo os seis municípios da área de abrangência da Metro Toronto (1967-1997)

Esse nos parece o aspecto central da presente análise. A criação de uma instância metropolitana manteve o exercício do poder local, mas não apenas isso, haja vista que a representação dos municípios estava assegurada na estrutura do governo metropolitano.

Até o ano de 1997 a área metropolitana da Grande Toronto era constituída por sete municipalidades: Toronto, Etobicoke, North York, East York, York, Scarborough e a Toronto Metropolitana, denominada Metro ou Metro Toronto (Figura 11). Por volta de 1995 atores políticos identificados com a doutrina neoliberal deram início a processos que resultaram na unificação ou fusão dos municípios, cuja conclusão se deu em Abril de 1997.

Boudreau (2006, p. 1) traça uma comparação de duas governanças metropolitanas: Toronto e Montreal. A autora inicia sua análise considerando que a transformação da

---

⁴¹ Sewell, J. **Last doubt about Toronto's experience**. Mensagem recebida por marcofialho@usp.br em 18 out. 2011.

governança metropolitana não pode ser entendida sem a adoção de uma referência. Tal análise deve levar em conta, por um lado, as políticas de escala metropolitana e as lógicas macro-econômicas e, de outro lado, o envolvimento crescente dos atores urbanos e instituições nos últimos 20 anos, observando que:

As grandes cidades trazem pressões por uma nova configuração de relações intergovernamentais. Nesse fluxo político e institucional, o principal desafio para a formulação de política pública é o de estabilizar um lugar para trocas entre instituições. Parece ser um espaço político emergente em escala metropolitana, onde ação coletiva e clamores por democracia local se desdobram. As recentes reformas criaram mais e mais sociedades organizadas local e metropolitanamente. A metropolitanização também significa uma reconstituição interna da esfera política e sua articulação com a sociedade civil. Há uma diversificação das responsabilidades e atividades locais e metropolitanas, da produção de serviços locais para, entre outras coisas, um papel proativo no desenvolvimento econômico (tradução nossa).

Boudreau (2006, p. 2), citando Brenner e Pierre Veltz (1996) identifica os contrastes existentes nas cidades canadenses. Enquanto se observa um grande número de cidades em declínio, ao mesmo tempo nota-se que as cidades sedes regionais apresentam-se em processo de franco dinamismo e expansão:

Neil Brenner - seguindo Pierre Veltz (1996) - estudou processos de metropolitanização na Europa ocidental, na qual (a) alto valor adicionado às capacidades socioeconômicas, as infra-estruturas avançadas, o crescimento industrial, o investimento interno, e os fluxos de trabalho são concentrados cada vez mais no interior das principais regiões metropolitanas, e (b) as disparidades territoriais entre núcleos de regiões urbanas e cidades e regiões periféricas são significativamente intensificadas por toda a economia europeia [...] Essa dupla tendência também existe claramente no Canadá, onde a urbanização ampliada bifurcou em um padrão de crescimento globalizado e bem sucedido, em regiões de cidades dinâmicas (tais como Calgary, Edmonton, Montreal, Ottawa, Toronto, Vancouver e, até certo ponto, Winnipeg) por um lado e um grande número de cidades em declínio, de outro lado (tradução nossa)

A mesma autora (2006, p.2) também apresenta uma análise da influência do fenômeno da globalização no processo de reestruturação dos assentamentos urbanos:

Mesmo em regiões bem sucedidas da cidade, a polarização social permanece em gestação. Em Montreal, por exemplo, 36% das crianças vivem abaixo da linha da pobreza. Como a urbanização do Canadá é mais e mais globalizada, seu padrão de urbanização se desenvolveu de um sistema urbano nacional a um sistema urbano internacional que substitui, no primeiro exemplo, a orientação Leste-Oeste tradicional no país, por uma orientação Norte-Sul na economia mundial que também redefiniu o papel das cidades canadenses no mundo, ou pelo menos no hemisfério.

[...]

Chamamos de a mudança do Fordismo permeável ao pós-Fordismo poroso do Canadá esta abertura das regiões urbanas aos investimentos dos Estados Unidos e de outras regiões do mundo (especialmente a Ásia). [...] A consequência foi uma organização geral das cidades canadenses para se inserir no sistema globalizado (tradução nossa).

A autora promove uma indagação sobre as interfaces entre globalização e governança metropolitana:

[...] A indagação a ser feita neste contexto é: como fizeram as cidades globais se inserirem em um sistema de governança metropolitana, que foi ostensivamente estruturado para comportar os períodos consecutivos das histórias colonial, semiperiférica, nacional e continental do país nos últimos 150 anos? (BOUDREAU, 2006, p.2) (tradução nossa)

A análise prossegue com outras questões formuladas, a partir da presença dos atores sociais, em meio aos acontecimentos (BOUDREAU, 2006, p.2):

Neste contexto, é interessante comparar como a transformação de instituições metropolitanas globalmente influenciadas nas duas mais importantes regiões do Canadá (Toronto e Montreal) altera a 'capacidade de ação' de cada cidade-região. Podemos falar da emergência de um ator coletivo na escala da cidade-regional? Há um quadro político, territorial, institucional em escala metropolitana que permita aos estados coordenar entre atividades econômicas e sociais, atores e processos e produzir políticas públicas coerentes? (tradução nossa)

A dicotomia entre centro e periferia, para a autora, na qual os registros de desigualdades e conflitos de interesses são constatados repercutem com grande intensidade, como podemos observar:

[...] Isto se explica porque as desigualdades e conflitos de interesses entre o centro e a periferia – para usar apenas uma categoria de divisão entre atores e instituições no cenário urbano – são muito marcantes. [...] Mas para atores sociais, econômicos e políticos, sua capacidade de ação em uma escala metropolitana nunca será disponibilizada. A necessidade de as cidades-regiões lidarem com os dois objetivos opostos, significa, por um lado, melhorar a capacidade de ser competitivo em uma escala global e, por outro lado, facilitando a integração social, representa um desafio real para os atores que tentam influenciar o futuro da cidade-região (BOUDREAU, 2006, p.3).

A autora também aborda as formas de organização de setores da sociedade existentes em Toronto e Montreal, para o enfrentamento da proposta de fusão de municípios. Em ambos os casos as formas de questionamento e mobilização apresentam-se definidas a partir da organização social, em suas diversas formas de inserção. No caso de Montreal, soma-se a isso uma característica própria, com raízes históricas, materializada na existência de uma maioria francófona, residente em Montreal, e de setores anglófonos, residentes em municípios suburbanos, que protagonizam um embate silencioso, pela preservação de direitos. No episódio da fusão de Montreal, os cidadãos de fala inglesa se opuseram à proposta. De acordo com Boudreau (2003, p. 190), o acirramento dessa disputa remonta à década de 1970, em um processo de minimização (com vistas à exclusão), da cultura e expressão britânicas.

Boudreau (2006, pp. 5-7) identifica a década de 1990 como o momento em que as propostas de reestruturação urbana ganham maior expressão. Para a autora, a condutora desse

processo foi a doutrina político-econômica definida como neoliberal, que se consolidou na década de 1980, com ênfase nos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1981-1989) e de Margareth Thatcher (1979-1990), na Grã-Bretanha.

Para a autora, o período neoliberal, durante os governos de Thatcher (Reino Unido) e Reagan (Estados Unidos) “varreu as dúvidas sobre o valor e o poder do mercado e introduziu, como disse David Harvey, seus mantras de responsabilidade pessoal e privada”. As marcas desse período são os processos de desregulação, o avanço da privatização, liberalização de mercados, o livre comércio, a redução do papel do governo (Estado mínimo), e os cortes nos programas voltados às políticas de bem-estar social (BOUDREAU, 2009, p.26).

A autora observa que “a doutrina neoliberal se faz presente por meio de práticas e ideologias de variados fragmentos de classes que impõem seus específicos projetos nos respectivos territórios e esferas de influência”. Assim, não haveria nada em sua forma neoliberal que seja aplicada a vários lugares, como considera a autora, mas “estruturas institucionais, regimes políticos, práticas regulatórias e conflitos políticos” (BOUDREAU, 2009, p.28).

A influência política crescente dos subúrbios, a oposição entre competitividade global, necessidades dos moradores e projetos de governo urbano regional são alguns elementos que envolveram as mudanças ocorridas nas cidades canadenses (BOUDREAU, 2003, pp.5-7).

Canadá e Estados Unidos guardam entre si algumas semelhanças e muitas diferenças. Uma dessas diferenças se manifesta na organização da administração pública, não só no que se refere à forma de governo, com o presidencialismo americano e o parlamentarismo canadense, mas na forma pela qual se expressa a autonomia dos governos locais. Boudreau (2006, p.8) estabelece uma comparação entre as cidades dos Estados Unidos e do Canadá: “*An important difference between US and Canadian cities is theirs degree of municipal autonomy from other levels of government, particularly from the provinces or states*”. Constata, pois, que há uma importante diferença quanto ao grau de autonomia municipal em relação aos demais níveis de governo, particularmente com relação às províncias. No Canadá, os municípios enfrentam aquilo que a autora definiu como “*the powerful hand of provinces*” (a mão poderosa das províncias), pois são considerados “simples criaturas das províncias”, limitando-se a implementar as decisões provinciais.

Boudreau (2006, p.8) também lembra que, no âmbito jurídico, os atores locais não elaboram os regulamentos locais. Isso representa uma lacuna no que se refere às atribuições do governo local, pois os atos municipais são definidos, como vimos, pelo poder provincial, ou seja, por atores provinciais. Para a autora, tal carência de autonomia municipal tem como origem o que dispõe o sistema parlamentar canadense, que outorga muito poder ao nível executivo provincial de governo, promovendo uma dependência das municipalidades à agenda política provincial. Boudreau (2006, p.9) observa que o nível local apresenta maior importância no âmbito da sociedade civil nos Estados Unidos, por razões históricas, como a valorização cultural da democracia local e, por outro lado, remontando ao período da escravidão, em que o poder se encontrava sob o domínio da elite escravocrata, de circunscrição local.

A autora determina também que “é essa carência de autonomia municipal que deu a muitas províncias canadenses a capacidade de impor a fusão municipal nos anos 1990 em cidades como Toronto, Ottawa, Hamilton, London, Halifax, Quebec e Montreal”. Boudreau (2006, p. 9), citando Collin et al. (2002), esclarece que:

[...] as grandes cidades das pradarias canadenses não foram envolvidas nessa ‘onda de fusão’ em grande parte porque seus limites territoriais municipais já abrangiam 70% e 95% da área urbanizada. Este foi o caso de cidades como Calgary, Edmonton e Winnipeg. Somente em Vancouver houve uma decisão da província de British Columbia em rejeitar a solução de fusão e implantar uma entidade de cooperação metropolitana, incluindo 23 municípios (tradução nossa).

Boudreau (2006, p. 9), remetendo a Keil (1998), lembra que para os dois processos vivenciados por Montreal e Toronto, a solução da fusão foi uma escolha de setores conservadores da província de Ontário e dos social-democratas em Quebec. No caso de Montreal, ao debate sobre a fusão foi acrescentado o matiz de questões relacionadas ao idioma, com tratamento específico destinado aos habitantes de Montreal de fala inglesa.

Ao final da primeira década do século XXI, 80% da população do Canadá viviam em centros metropolitanos, o que equivalia a 25 milhões de canadenses, dos quais 53% em três metrópoles (Toronto, Montreal e Vancouver). Essa população apresentou um “crescimento de 8%, entre 2001 e 2006 (BOUDREAU, 2009, p.17).

Em meio a esse processo de crescimento, a população das áreas metropolitanas, ainda que ficasse cada vez mais evidente a necessidade de definição de compromissos e estratégias para o enfrentamento dos desafios urbanos, a mesma autora avalia que a agenda urbana foi, de fato, deixada de lado no cenário político oficial. Considera também que, diante de uma crise

econômica global, quando investimentos em infra-estrutura e outras ações de apoio são recomendados, o governo federal canadense se mostrou hesitante na formulação de políticas públicas e compromissos para o equacionamento dos desafios urbanos (BOUDREAU, 2009, p.19). Constata, todavia, que na Toronto de 1996, a primeira batalha estava parcialmente comprometida, já que, em suas palavras, os políticos defensores da agenda urbana “caíram no silêncio” e poucos fóruns de debate urbano e reivindicação permaneciam ativos, como a Conferência dos Prefeitos das Grandes Cidades.

Os processos definidos a partir dos cenários colocados pela adoção dos preceitos neoliberais atingiram os grandes centros canadenses, desestruturando suas políticas públicas ao longo dos anos. A mesma autora conta que em Toronto os mais notáveis reflexos fizeram-se sentir na segunda metade da década de 1990, com a busca da hegemonia comercial no mercado internacional, e a competitividade que contaminou as cidades mundiais desde o início da década de 1980. Essa febre competitiva chegou a Toronto, segundo Boudreau (2009, p.20) decisivamente após 1995. A autora, citando Kipfer e Keil (2002) constata que Toronto “se assemelha mais a uma empresa privada que a uma instituição pública”, consolidando na cidade duas marcas: a diferença e o conflito. Para Boudreau, a cidade da diferença se vale da diversidade étnica, por ela produzida, como uma mercadoria a ser negociada na competição interurbana. Por seu lado, a cidade revanchista, a cidade do conflito, socialmente desigual, permite que as camadas médias da sociedade inviabilizem o acesso dos mais pobres à cidade, por meio da exclusão social, que se manifesta em múltiplas formas. Nega-se, desse modo, o direito à cidade para os segmentos sociais que produzem a cidade.

Prosseguindo em sua abordagem, a autora lembra que “os processos que conduzem o crescimento econômico das cidades, sua sustentabilidade social e ambiental e segurança, combinam dinâmicas em diferentes escalas de atividade sócio-espacial” (BOUDREAU, 2009, p.20). O complemento da análise coincide com os aspectos que buscamos considerar no presente trabalho, uma vez que, como observa a autora, no caso do Canadá, com um “sistema de federalismo complexo, a necessidade de cooperação em diversos níveis governamentais é determinante”. Os limites administrativos devem, dessa forma, levar em conta outras dimensões, como conclui a autora ao notar que “a governança das cidades canadenses rompeu as fronteiras das políticas municipais”.

Boudreau (2009, p.21), citando Le Galès, afirma que a reorganização ocorrida em Toronto se reproduziu em todas as cidades, nas quais podem ser notadas algumas “escalas de

proximidade em gestão de serviço”, que seriam a escala municipal, a escala intermunicipal de conurbação e a escala da cidade-região. A autora entende que essa última escala talvez seja o espaço “para a coordenação de políticas públicas, o transporte, o meio ambiente ou as ações para a atração de negócios”.

A mesma autora, citando Brenner (2004), menciona que:

“[...] na Europa esse incremento da diversificação por meio da metropolitização levou à concentração de atividades econômicas lucrativas ‘no interior das maiores regiões metropolitanas’ e para uma intensificação de ‘disparidades territoriais entre regiões urbanas centrais e cidades e regiões periféricas’. Podemos ainda encontrar essas tendências no Canadá, onde a urbanização apresenta-se bifurcada entre um padrão exitoso de crescimento globalizado, em regiões de cidades dinâmicas, enquanto há um grande número de cidades em declínio, a maioria nos velhos cinturões industriais do Leste e do Norte” (BOUDREAU, 2009, p.21).

Para a autora, “reconhece-se a tremenda mudança da morfologia urbana experimentada nas cidades canadenses hoje. As novas regiões urbanas globalizadas estão crescendo diferentemente das formas pelas quais cresceram no passado”. A competitividade econômica, imposta pela concepção neoliberal, ganha importância na agenda governamental, com prejuízo para a sustentabilidade ambiental e a coesão social. Utiliza, ainda, o conceito de Harvey, ao analisar as políticas neoliberais aplicadas mundo afora, as quais expressariam uma “destruição criativa”, que desafia a própria soberania do Estado (BOUDREAU, 2009, p.22).

Outra destacada análise da autora considera também que as políticas urbanas contribuem para a regulação das demandas contenciosas das sociedades globalizadas, como no caso das políticas sociais, da política ambiental, da política educacional e tantas outras. Prosseguindo nessa abordagem, a autora considera que, “em certo grau” as cidades se tornaram o “local político no qual o trabalho sujo da globalização é realizado”. Nessa medida, o poder local assume uma função determinante para o controle social. Em outro trabalho, Boudreau (2009, p. 17), citando Ulrich Beck, relaciona os “três maiores riscos para a sociedade mundial”, que são “as mudanças climáticas, o terror e a globalização”.

Segundo Boudreau (2009, p. 25) “o avanço do neoliberalismo foi coordenado, dirigido politicamente e raramente automovido. Constitui um processo violento de mudança na arquitetura global da produção capitalista, no comércio e no consumo”.

Para Boudreau (2009, p.27), há uma tendência recente que tem valorizado o estudo dos fenômenos sociais a partir de suas dimensões e expressões territoriais. Desse modo, segundo a autora, “os debates sobre espaço são proeminentes na geografia e estudos urbanos em particular e nas ciências sociais em geral. Após muita negligência das tradicionais

disciplinas não geográficas, o espaço tem agora se tornado um ponto geral de interesse em ciências sociais”.

Boudreau (2009, p.43) busca identificar Toronto e revelar o contexto para a reestruturação de governança nessa cidade no decênio 1995-2005. Afirma ser fácil encontrar Toronto em qualquer mapa e determinar sua localização geográfica ao norte da fronteira americana, às margens do Lago Ontário, equidistante a Detroit a oeste e Montreal a leste. “É a capital de Ontário, a mais populosa e próspera província canadense, coração industrial do país”. As mudanças ocorridas em Toronto na segunda metade da década de 1990 não apresentam uma identificação e compreensão imediatas, todavia.

A autora indica que “muitos cidadãos da região de Toronto estão cientes da grandeza política, econômica, estatística e natural, características que definem sua terra. Inicialmente, todavia, eles tenderiam a se definir residentes de comunidades territoriais e sociais, de bairros locais, do extremo leste ou oeste, de pequenas cidades ou de cidades do interior” (BOUDREAU, 2009, p.43).

Prosseguindo com a análise, a autora verifica que:

“[...] a reestruturação social e econômica que caracterizou Toronto na década de 1990 possui um bom número de dimensões espaciais. Em um quadro amplo, a economia de Toronto experimentou dois processos de reestruturação. Por um lado, os empregos, muitos deles na indústria, deixaram o centro urbano – mesmo a área metropolitana – em direção a áreas suburbanas e outras sub-regiões da província. Por outro lado, o espaço econômico de Toronto está mudando de uma indústria mista para a prestação de serviços de todos os tipos”.

Boudreau (2009, p.48-49), citando Kingwell, apresenta também a noção de civilidade, afastando o “significado de comportamento polido ou boas maneiras, mas como um conceito a partir do qual os atores estejam abertos às reclamações dos outros”. Para a autora, prevalecia na velha Toronto a cultura masculina, inglesa, própria de uma elite protestante e burguesa. Entende que a nova civilidade deve outorgar o poder aos segmentos “marginalizados na estrutura hegemônica da região urbana”. Tal processo de empoderamento se efetua a partir de uma concepção igualitária, na qual a justiça social é o preceito básico para o estabelecimento dessa nova civilidade canadense.

As discussões sobre a governança urbana em Toronto tomaram corpo ao longo dos anos, como observa Boudreau. Para muitos, a gestão metropolitana ali desenvolvida constituía um paradigma:

“Toronto foi envolvida por um instante em um vívido debate sobre o tamanho correto do governo urbano. Quando a municipalidade metropolitana de Toronto foi

estabelecida em 1953, a idéia era de que o rico centro da cidade de Toronto partilhasse o custo da infra-estrutura e outros benefícios no crescimento dos subúrbios. Isso funcionou bem por uma geração e Toronto se tornou algo como um modelo de cidade na América do Norte. Acreditava-se que esse modelo estava pensado para ser reservado como a base do crescimento dos subúrbios, ainda que isso nunca na verdade tenha ocorrido (BOUDREAU, 2009, p.49 - 50).

Por outro lado, a autora menciona que “os moradores de Toronto, em particular, questionavam a supremacia do nível metropolitano de governo”.

Figura 12 - Organograma da Metro Works – Departamento de Obras da Municipalidade Metropolitana de Toronto – 1996

Fonte: Metro Works 1996: a year in Review - Metro Works (1997, p. 5)

Tabela 16 – Balanço Financeiro da Toronto Metro Works – 1996

DESPESAS BRUTAS incluindo capital financeiro	Dólares Canadenses (x 1.000)	RECEITAS BRUTAS incluindo capital financeiro	Dólares Canadenses (x 1.000)
Gerenciamento de Resíduos Sólidos	57.660,0	Gerenciamento de Resíduos Sólidos	45.276,2
Controle da Poluição da Água	182.140,9	Controle da Poluição da Água	182.140,9
Abastecimento de Água	86.735,8	Abastecimento de Água	86.735,8
TOTAL DO DEPARTAMENTO	326.536,7	TOTAL DO DEPARTAMENTO	314.152,9

Fonte: Metro Works 1996: a year in Review - Metro Works (1997, p. 8)

Tabela 17 – Toronto Metro Works Balanço da Conta Capital por Divisão– 1996

OPERAÇÕES DE BALANÇO DE CAPITAL POR DIVISÃO	Dólares Canadenses (x 1.000)
Gerenciamento de Resíduos Sólidos	10.720,0
Controle da Poluição da Água	36.021,2
Abastecimento de Água	7.869,9
TOTAL DO DEPARTAMENTO	54.611,1

Fonte: Metro Works 1996: a year in Review - Metro Works (1997, p. 9)

Tabela 18 – Toronto Metro Works - Quadro do Departamento Financeiro Operações Correntes - Despesas

Despesas - dólares canadenses (x 1.000)				
	Gerenc° Resíduos Sólidos	Controle Poluição Água	Abastecimento de Água	TOTAL
Despesas operacionais	42.707,0	80.278,4	48.400,7	171.386,8
Encargos alocados				
-Divisões de apoio	3.022,7	4.027,7	3.553,5	10.603,9
-Cobranças corporativas		5.595,0	2.766,5	8.361,5
Pagamentos de taxas	4.043,9	7.763,5	6.875,2	18.682,6
Capital Financeiro				
Cobrança de Débitos	6.048,2	40.122,4	5.536,6	51.707,2
Provisão para operação de reservas	0	39.142,1	18.501,5	57.643,6
TOTAL	57.660,0	182.140,9	86.735,8	326.536,7
Despesa a ser apropriada da taxa cobrada pela Metro	(12.383,8)			(12.383,8)

Fonte: Metro Works 1996: a year in Review - Metro Works (1997, p. 10)

Tabela 19 - Quadro do Departamento Financeiro Operações Correntes - Receitas

Receitas - dólares canadenses (x 1.000)				
	Gerenciamento Resíduos Sólidos	Controle Poluição da Água	Abastecimento de Água	TOTAL
Receitas operacionais	39.280,3	182.140,9	86.735,8	308.157,0
Subsídios e repasses da província	113,9			113,9
Retiradas de reservas	5.882,0			5.882,0
	45.276,2	182.140,9	86.735,8	314.152,9

Fonte: Metro Works 1996: a year in Review - Metro Works (1997, p. 10)

No que se refere a experiências de gestão metropolitana, Toronto constituiu um paradigma, uma referência para muitas cidades, no Canadá e em outros países. Essa experiência exitosa teve início ainda na década de 1950, com a criação da Metro Toronto, a administração metropolitana responsável pela gestão de serviços comuns às seis municipalidades: Toronto, East York, York, North York, Etobicoke e Scarborough.

Sewell (2009, p.192) considera a Metro Toronto uma estrutura imprescindível e com uma função estratégica:

[...] a Metro era o governo encarregado de uma visão regional, a estrutura responsável pelo planejamento do uso do solo das extremidades do assentamento urbano de 1953 até o início dos anos 1970. Foi a Metro a instância responsável pela criação do Plano Regional, ainda em 1959, a estrutura que se tornou o modelo para os governos regionais estabelecidos nas áreas em redor. A federação Metro foi a instituição que ganhou uma notória reputação por toda a América do Norte com seu escopo e estrutura para o bom funcionamento . [...] representou os valores da tomada de decisão centralizada e as forças regionais, devido particularmente à sua legitimidade para as decisões locais. Não era, entretanto, uma unanimidade o que significa dizer que não era apreciada por todos. Notadamente o subúrbio, os municípios situados na ‘franja’ localidades situadas nas extremidades da área urbanizada, nutriam certa inveja da Metro e disputavam espaços.

Figura 13 – Organograma da Metro Toronto - 1996

Fonte: Metro Works 1996: A year in review – The Municipality of Metropolitan Toronto.- 1997 – p.4

A estrutura administrativa da Metro Toronto, até o ano de 1997, contava com um Conselho formado por 34 membros (Figura 13), e cinco comitês de funções específicas. Um Comitê de prioridades financeiras, com 11 membros; um Comitê de planejamento e transporte, com 12 membros; um Comitê de meio ambiente e espaços públicos, com 12 membros, um comitê de serviços humanos, com 12 membros e, por fim, um Comitê de administração corporativa, com 12 membros.

Esses comitês definiam as políticas e ações setoriais, cabendo a cada um a responsabilidade das áreas de gestão abaixo indicadas:

- Planejamento e Transporte, Meio Ambiente e Espaços Públicos, Serviços Humanos e Administração Corporativa.
- Planejamento e Transporte: Planejamento metropolitano, Transporte metropolitano;
- Meio Ambiente e Espaços Públicos: Obras, Parques e Cultura, Zoológico, Autoridade de Conservação da Região, Centro Hummingbird, Exhibition Place, The Guild, Bibliotecas;
- Serviços Humanos: Ambulância, Serviços Comunitários, Companhia de Habitação Metropolitana, Serviços de Polícia, Comissão de Licenciamento metropolitano, Sociedades de apoio às crianças;
- Administração Corporativa: Auditoria metropolitana, Desenvolvimento econômico, Gabinete do Chefe da Administração, Serviços Corporativos e de Recursos Humanos, Finanças, Jurídico;

A Metro Works, era o Departamento que, até 1997, estava encarregado da gestão de água, esgoto e resíduos sólidos (Figura 12). Sua estrutura era composta por um Comissário de Obras, uma Divisão de planejamento, controle e desenvolvimento, e um Comissário Adjunto, com outras três divisões: de gerenciamento de resíduos sólidos, de abastecimento de água e de controle de poluição da água.

Seu orçamento anual em 1996 totalizou 326,5 milhões de dólares canadenses. Na gestão de resíduos 57,6 milhões de dólares (17,7%), coleta e tratamento de esgotos 182 milhões (55,8%) e o abastecimento de água 86,7 milhões (26,5%). A gestão de resíduos, além das Estações de Transbordo e aterro sanitário, incumbia-se também da coleta seletiva e dos centros de triagem e recuperação de material reciclável.

As tabelas 16, 17 e 18 apresentam os dados financeiros das três divisões da Metro Works. Podemos verificar, analisando as Tabelas 16 e 18, que no ano de 1996 a receita bruta auferida pela Divisão de Gerenciamento de Resíduos Sólidos foi inferior à despesa bruta daquela divisão para o mesmo exercício (Tabela 16). Tal situação implicou a necessidade de aporte adicional na taxa cobrada pela Metro (Tabela 18). Isso nos leva a considerar que há uma aderência maior para a cobrança dos serviços de água e esgoto, em comparação com a situação observada para o gerenciamento de resíduos sólidos.

A Metro constituiu-se na instância necessária ao equacionamento das questões que afloram a partir da expansão dos núcleos urbanos e da transformação das localidades isoladas em extensas áreas conurbadas. Em meio a essas questões selecionamos a gestão de resíduos pela dimensão que ela assume e das dificuldades múltiplas para superá-las.

Todavia, se os seis municípios já contavam com uma estrutura adequada à gestão, quais seriam os motivos para que fosse promovida uma alteração em sua configuração?

Sewell busca decifrar a origem da idéia sobre a fusão dos sete municípios que compunham a Toronto Metropolitana. Afirmar que ela não é encontrada em qualquer uma das formulações da Força Tarefa nomeada pela autoridade da Área da Grande Toronto (GTA) no final de 1995 nem em qualquer discussão pública de opiniões. Um ex-presidente da Metro, amigo de muitos membros do governo da província e com muita influência com as políticas da cidade desde seu mandato como presidente da Metro entre 1973 e 1984, aparentemente sugeriu a idéia de fusão para o Ministro de Assuntos Municipais, no verão de 1996 (Sewell, 2009, p.198).

O processo vivido em Toronto, que resultou na fusão das sete municipalidades, apresentou um desencadeamento de situações articuladas e decisões que podem ser observados com grande nitidez.

Boudreau (2009, p.71) identifica as origens do processo que levou à fusão dos seis municípios, e da Metro Toronto. Tal idéia teve início com as eleições para o governo da província de Ontário, em 1995. Naquela ocasião, a campanha eleitoral do partido que venceria o pleito daquele ano, anunciava entre os compromissos de seu plano de governo, a redução de 30% do valor dos impostos sobre a renda. O resultado desse corte abrupto na arrecadação da província indicava que seis bilhões de dólares canadenses teriam de ser obtidos por intermédio de outras fontes de receita.

A Constituição Canadense confere poder às províncias e não aos municípios. Pode-se dizer que os municípios são considerados simples “criaturas da província” (Sewell, 2009, p. 210), ainda que muitas cidades já se encontrassem instaladas há pelo menos um século, em 1867, quando foram estabelecidas as províncias. No que se refere à legislação, por exemplo, o município só pode definir em seu ordenamento jurídico aquilo que estiver previsto na legislação da província.

Essa inferioridade jurídica do município perante a província é a referência que tornará possível compreender de que forma se deu a fusão em Toronto.

Para viabilizar a promessa de campanha e ao mesmo tempo equilibrar seu orçamento, o governo provincial, a partir de sua posse em Novembro de 1995, iniciou os preparativos para repassar o ônus aos municípios. O alvo preferencial seriam os municípios reunidos na Metro.

Para continuarmos a análise das questões que se passaram quando da transição para uma gestão unificada é necessário saber como estão definidos os agrupamentos metropolitanos em Ontário. A Área da Grande Toronto (GTA) era formada por cinco regiões: a Metro Toronto, em sua parte mais central, a Região de Durham, no extremo leste-nordeste da GTA, a Região de York, na parte norte da GTA, a Região de Peel a oeste da Metro e de York, e a Região de Halton, na extremidade oeste da GTA (Figura 14).

Figura 14 – Área de Grande Toronto – GTA e suas cinco regiões

Fonte: Boudreau (2009, p.72)

Outra importante premissa para a compreensão das relações estabelecidas nessa porção da província de Ontário é a de que dois grupos de municípios possuíam interesses completamente antagônicos: os municípios situados na parte central da Área da Grande Toronto (GTA), notadamente os seis municípios reunidos na Metro e os municípios localizados em posição mais periférica em relação à GTA.

Sewell (2009, p.192) destaca que muitos tensionamentos entre as novas áreas suburbanas e a antiga cidade de Toronto se materializaram na última metade do século XX. “Em alguns momentos as disputas eram sobre os modos e rotas de transporte, em outros sobre habitação, a respeito da localização das unidades para população de baixa renda e a necessidade de conceder subsídios públicos aos proprietários suburbanos”.

Essa disputa entre centro e periferia se materializava na composição do percentual da despesa com programas sociais, saúde e educação. A parte que cabia aos municípios mais

centrais aportar era muito superior àquela que cabia às localidades mais periféricas. Além disso, os municípios periféricos eram agraciados com subsídios, enquanto os centrais não.

Para estancar a hemorragia dos seis bilhões de dólares em seu orçamento, citada por Boudreau (2009, p.71) o governo da província de Ontário sacrificaria as finanças dos municípios. A primeira medida foi a apresentação do projeto de lei 26, que propunha a lei da Reestruturação Econômica, um projeto que “promovia a emenda de mais de duas dúzias de estatutos públicos, autorizando a província a indicar um comissário com poderes para relatar a reestruturação dos municípios, com recomendações conclusivas e sem previsão quanto a eventual contestação, nem possibilidade de interposição de recurso, no caso de extinção de municípios” Foi o que ocorreu no Condado de Victoria com oito governos locais e 70 mil habitantes distribuídos em vasta área a nordeste de Toronto, “arbitrariamente extintos e reinstalados em um governo denominado Cidade de Kawartha Lakes. O mesmo se deu com o Condado de Kent e seus 12 municípios” (SEWELL, 2009, p.195-196).

Apesar dos protestos dos moradores e autoridades eleitas dessas áreas, o projeto de lei 26 impossibilitava qualquer alteração, refletindo a determinação do governo da província em não ser contestado por atores locais.

Retomando ao momento em que tinham início os primeiros debates sobre questões envolvendo a Área da Grande Toronto (GTA), Sewell recorda que, em 1995 o governo da província criou uma Força Tarefa (Sewell, 2009, pp. 192-193) para “analisar as demandas estruturais na GTA. Embora fosse uma matéria de grande interesse, não houve a clareza necessária para permitir um avanço na discussão”. Essa Força Tarefa, segundo Sewell, “teve a oportunidade de esclarecer essas questões, auxiliando o debate público direto, porém deixou de assumir essa função”. Ela se encarregou apenas de gerar alguns relatórios sobre possíveis cenários para a GTA.

Embora essa Força Tarefa tenha se originado de um ato do governo provincial, Sewell, ao buscar identificar a origem da idéia da fusão administrativa de Toronto, constata que tal proposta não é encontrada em qualquer uma de suas formulações, nem em qualquer discussão pública. Não se pode atribuir, portanto, aos estudos da Força Tarefa a proposta para a fusão.

Ainda em 1994, portanto um ano antes de sua eleição, o futuro governador da província afirmara em um pequeno centro agrícola “eu não concordo com a reestruturação, porque ela crê que maior é melhor. Os serviços sempre custam mais em comunidades maiores” (Sewell, 2009, pp. 198-199).

No ano de 1995 o Conselho da Metro sugeriu a criação de um governo regional para a totalidade da área urbanizada de Toronto. Nessa proposta, “os cinco governos regionais

existentes na GTA (Metro Toronto, York, Durham, Peel e Halton) seriam substituídos por apenas um e os 40 municípios dariam lugar a 15 governos locais, com redefinição de impostos relativos aos três níveis de governo (província, região e municípios) (SEWELL, 2009, p.193)”.

Essas incertezas soavam como ameaças aos governos locais, que se mobilizaram em diversos momentos para impedir a aniquilação das administrações locais.

“No mesmo ano de 1995 os conselheiros e prefeitos inseridos na GTA publicaram um plano de ação, no mês de Setembro, denominado Liderar pelo Exemplo, com uma proposta de reforma tributária contemplando uma revisão do apoio financeiro provincial” (Sewell, 2009, p. 193). Esse grupo, em Janeiro de 1996, constatou que os repasses da província para as regiões apresentavam grandes distorções. Como exemplo, os valores de repasse para cada estudante de escola pública indicavam que a região de Durham recebia \$ 2.513/aluno, em Peel o valor era de \$ 993, em York \$ 845, enquanto a Metro não recebia valor algum. Como afirmou Sewell (2009, p. 194), ressaltando a dicotomia entre centro e periferia, “mais uma vez as localidades das bordas da GTA eram subsidiadas, às custas das áreas centrais”.

Outras entidades se manifestaram durante o processo. “A Junta Comercial da Metro (Trade Board) publicou sua posição em relação às propostas de reformulação administrativa, em Outubro de 1995. Ela sugeria um governo de alcance regional e com amplos poderes”, para toda a área da GTA e “recomendava a extinção das delegacias de ensino e que as municipalidades locais fossem reduzidas em quantidade, propondo ainda uma alteração no imposto sobre a propriedade” (Sewell, 2009. P. 194).

Finalmente, em Janeiro de 1996, a Força Tarefa publicava seu relatório, “recomendando a formação de um Conselho da Grande Toronto, responsável pela infraestrutura regional e pelo planejamento do uso do solo. Propunha também uma alteração nos impostos sobre a propriedade e no apoio financeiro da província aos governos locais”. A Força Tarefa criou um consenso às avessas, uma vez que ninguém apoiou suas propostas, nem mesmo o novo governo provincial, “que deixou claro que não via com simpatia suas recomendações” (Sewell, 2009, p.194).

Novamente os prefeitos se mobilizavam, desta vez os que comandavam as quatro cidades de maior destaque na GTA, Mississauga, North York, Toronto e Oshawa, que se reuniram durante vários meses para discutir posições e “criar alguns consensos”. Sua avaliação era de que os serviços prestados pelos governos locais eram adequados e que um governo regional não teria uma justificativa para se efetivar. Manifestaram sua oposição quanto à “criação de um fundo para as despesas regionais, recomendado no relatório da Força

Tarefa e, sobretudo, sobre a redução do número de governos locais por meio da fusão de municípios” (Sewell, 2009, pp.194-195).

Outra instância que externou suas críticas ao relatório da Força Tarefa foi a Metro Toronto. O presidente da Metro, em 14 de Fevereiro de 1996 vinculou a recomendação da Força Tarefa para a criação de um Conselho da Grande Toronto, a uma proposta que visava ao enfraquecimento da Metro, retirando-lhe atribuições. Ele também apontou uma grave omissão do relatório ao não avaliar os serviços prestados à comunidade e ainda a ausência de mecanismos para “reduzir a duplicação de funções entre governos regionais e locais”.

Essas novas realidades emergiam juntamente com o novo governo provincial. Um dos primeiros embates se deu com o Conselho da Cidade de Toronto, cuja contrariedade tinha origem nos planos da província para alterar o imposto sobre a propriedade (MVA – Market Value Assessment). Eliminar o incômodo Conselho parecia ser uma solução bem confortável aos olhos da província, a partir da instalação de outro governo local na Metro. Segundo Sewell (2009, p. 199) esses foram os rumores e receios que acompanharam os últimos meses do outono de 1996. O momento para a reestruturação do governo local apontava para Novembro de 1997, coincidindo com as eleições municipais e correspondia às expectativas dos dirigentes da província.

Após a Lei da Reestruturação Econômica, de Novembro de 1995 (Projeto 26) o governo da província apresentou o projeto de lei 34, que propunha emendas à Lei da Educação Pública. “Ela autorizava a província a receber impostos sobre a propriedade comercial na Metro, assim como em Ottawa-Carleton, para o pagamento das despesas com educação”. Tal proposta causou enorme indignação dos poderes locais, uma vez que o imposto sobre a propriedade sempre foi concebido como uma receita inerente aos municípios. “Além disso, as despesas com educação pública na Metro eram assumidas integralmente pelos contribuintes da própria Metro, ao passo que as localidades situadas nas extremidades da GTA eram subsidiadas pela província” (Sewell, 2009, p. 196).

Os estabelecimentos comerciais localizados na Metro consideraram tal medida um “ataque direto, uma vez que deveriam arcar com a elevação da carga tributária. Cabe lembrar que os impostos desse setor da economia na área central já eram 40% mais elevados do que na área do entorno da Metro” (Sewell, 2009, p. 196).

Essa proposta mobilizou também, e mais uma vez, a prefeita de Toronto que, em rara articulação, fez um pronunciamento conjunto com a Metro Trade Board, dirigindo severas críticas ao projeto, considerado contrário aos interesses e demandas da Cidade e da Metro. Em veemente discurso, afirmou que nada era mais importante para preservar a saúde da área

central da cidade que a criação de um sistema tributário justo na GTA e que impostos quadruplicados eram inaceitáveis e representavam uma barreira ao crescimento econômico (Sewell, 2009, pp.196-197).

O aumento da carga tributária na parte central da GTA ganhava ares ainda mais graves diante do fato de que enquanto os municípios centrais arcavam com 100% das despesas com educação, os municípios mais afastados recebiam repasses da província, permitindo a manutenção de menores valores para os impostos sobre a propriedade. Desse modo, uma carga tributária adicional para a área central acentuaria ainda mais a insatisfação e teria como resultado uma redução da competitividade em relação às áreas do entorno. Mesmo perante toda a sorte de críticas e manifestações de descontentamento, o projeto era aprovado e sancionado em Junho de 1996. A oposição entre subúrbio e centro não se encerraria nesse episódio, pelo contrário, seria uma constante ao longo dos anos de 1996 e 1997.

Os movimentos do governo provincial prosseguiram. “A província ameaçou apresentar um projeto impondo um realinhamento no valor do imposto sobre a propriedade (MVA) para os municípios”. A notícia teve grande repercussão e causou muita inquietação, já que as alíquotas estavam congeladas em Toronto havia mais de 40 anos. “Uma alteração na tributação fatalmente terminaria por impor custos ainda maiores para as atividades dos bairros centrais” (Sewell, 2009, p.197).

Sewell (2009, p.198) recorda que, paradoxalmente, uma das propostas para a fusão dos seis municípios e a Metro, partiu do próprio presidente da Metro Toronto que em Novembro de 1996 enviou uma carta ao Ministro para Assuntos Municipais e Habitação, na qual afirmava que, para ele, uma cidade unificada seria um passo essencial para a eventual implantação de um governo regional na GTA e que, obviamente, uma cidade unificada seria mais adequada em termos fiscais e administrativos (Sewell, 2009, p.198). Esse documento continha, ainda, “uma avaliação sobre as economias advindas da fusão” que, segundo o dirigente da Metro, atingiriam valores entre 187 a 208 milhões de dólares canadenses por ano. Essas economias, segundo ele, “seriam resultado da superação da atual ineficiência da integração dos serviços” que, naquela oportunidade, eram prestados pelas seis administrações separadamente. Ele se questionava se seria necessária, de fato, “a existência de sete Tesourarias, sete Departamentos Jurídicos e demais estruturas individualizadas em cada municipalidade”. Dessa forma, as economias seriam “resultado da eliminação de funções políticas, oficiais, chefias e outras funções-meio que significariam a redução em despesas, da ordem de \$ 78 milhões ao ano” (Sewell, 2009, p. 198).

Sobre o enfoque dado às economias, veremos mais adiante que este foi um tema muito controverso. Os diagnósticos que preconizavam as reduções de custos foram contrariados, evidenciando certa superficialidade no estabelecimento dos parâmetros adotados.

O final do ano de 1996 foi marcado pela apresentação do Projeto de Lei 103, a lei da Cidade de Toronto. “Em 17 de Dezembro daquele ano, o Ministro para Assuntos Municipais e Habitação encaminhou a peça para a primeira leitura. O PL 103 previa a fusão dos seis governos locais e o governo regional em Toronto”. O ministro anunciara, semanas antes, que a fusão proporcionaria economia de recursos. “Ele utilizou como exemplo a existência de seis departamentos de bombeiros, e seus seis chefes, que poderiam ser reduzidos para apenas um, a partir da unificação” (Sewell, p. 200).

O argumento das economias que surgiriam fundamentava o discurso, constituía a espinha dorsal do projeto. Em sua explanação, o ministro serviu-se do relatório de uma Consultoria (KPMG Consultant), segundo o qual, “a fusão poderia resultar numa economia de \$ 100 milhões por ano”. Sewell destaca que essa mesma empresa havia “realizado um estudo, publicado pelo jornal The Globe and Mail, que afirmava que ‘não há fusão alguma, no atual ambiente fiscal, que demonstre a geração de economias na Toronto Metropolitana’ ” (Sewell, 2009, p.200).

O polêmico projeto 103 dava origem a outras inquietações, uma vez que previa que os seis conselhos municipais e o Conselho Metropolitano transferissem seus poderes para uma Junta de procuradores (Board of Trustees), indicada pelo governo provincial. Caberia a essa instância não-eleita todas as decisões sobre finanças, gestão de pessoas e políticas, o que, a rigor, significava a substituição de governos locais eleitos democraticamente.

Boudreau (2009, p. 72) entende que o governo da província decidiu-se pela fusão porque, para ele, era o único modo de Toronto “assumir as novas (e maiores) responsabilidades financeiras frente aos custos relativos aos programas sociais”. A autora esclarece que, de uma maneira óbvia, “o governo não se manifestava, de forma explícita, nesses termos, pelo contrário, argumentava que a fusão seria melhor para todas as municipalidades e não apenas Toronto”. O discurso padrão era que “os contribuintes queriam um setor público mais eficiente e com menos níveis de governo”, como afirmou o Ministro para Assuntos Municipais e Habitação.

O que ocorria de fato era que os municípios eram agora responsáveis por uma considerável carga financeira para a execução dos programas sociais, do atendimento à saúde, à habitação social e as despesas com bem-estar social. Em segundo lugar, uma reforma no imposto sobre a propriedade significava que os proprietários do centro da metrópole teriam

que “enfrentar um enorme salto no valor dos tributos”. Dessa forma o governo local teria de aumentar os seus tributos para cobrir as crescentes despesas, que passariam a ser por eles assumidas. O resultado foi a “redução da cobertura dos serviços, muito descontentamento público e imensa incerteza, em um período de transição da Toronto pré-unificação para uma estrutura administrativa política e fiscal completamente nova” (Boudreau, 2009, p.72).

Boudreau (2009, p. 70) lembra que os termos *consolidation*, *merger* e *amalgamation* (consolidação, fusão e amalgamação) utilizados respectivamente para as cidades dos Estados Unidos, para Montreal e para Toronto, indicam “processos de redesenho de limites administrativos e políticos, pela eliminação de unidades menores, acondicionando-as em uma entidade mais ampla”.

A autora destaca, citando autores como Studenski e Jones, que:

“[...] em linhas gerais, a consolidação foi concebida para ser um excelente meio para a produção de economias de escala, eficiência e redução de custos, ao mesmo tempo em que equaliza a provisão de serviços na área metropolitana. Outros argumentos em favor da consolidação regional são o fato de facilitar o planejamento de longo prazo, enquanto realça vantagens competitivas da região como um todo e por implantar mecanismos de redistribuição” (BOUDREAU, 2009, p. 70).

“Fusão e fragmentação foram soluções implantadas em nome da austeridade fiscal e da doutrina neoliberal” e, segundo, Boudreau (2009, p.70) “essa é a razão pela qual elas não ocorrem sem resistência”.

Toronto foi o primeiro a provar a fusão forçada para efetuar o plano de rearranjo fiscal, conhecido como rebaixamento (*downloading*). O objetivo fiscal do projeto 103, a Lei da Cidade de Toronto, apregoava a redução dos impostos, a prestação de serviços à população com melhor qualidade e maior proximidade. A fusão se propunha a eliminar a duplicação da oferta de serviços e a competição entre municípios, de modo a viabilizar, assim, o crescimento econômico.

Boudreau (2009, p. 73) recorda que, “apesar de muitos relatórios terem proposto a ampliação da Metro Toronto para incorporá-la à GTA, a fusão do núcleo central parecia, aos olhos do governo da província, a mais sedutora proposta para a crise fiscal surgida após o rebaixamento”. A autora afirma que “além dessa razão pragmática, foi um forte apelo político para enfraquecer a tradição progressista de Toronto”.

A autora recorda também que atores denominados reformistas, ou seja, alinhados com posturas progressistas, juntamente com a classe média urbana das cidades centrais, opuseram-se à proposta de fusão, de forma intensa e aguerrida:

[...] o ex-prefeito reformista John Sewell, que esteve à frente da Prefeitura entre 1978 e 1980, iniciou um movimento denominado Cidadãos pela Democracia Local (C4LD). Estruturado em torno de um comitê diretor formado por 15 pessoas, o C4LD organizou reuniões públicas semanais, para mobilizar os moradores na oposição ao projeto de fusão. A crescente participação dos moradores no C4LD era reforçada por um vigoroso sistema de comunicação que contava com um informativo impresso, uma página na rede mundial de computadores, três servidores de correio eletrônico, uma linha tronco de telefonia e um serviço de telemarketing (*hot line*). O C4LD não contava com pessoal remunerado, nem recebia recursos do governo. Foi integralmente financiado por contribuições individuais, cuja maior parte era arrecadada durante as reuniões noturnas nas segundas-feiras (Boudreau, 2009, p.73-74).

Essa mobilização teve início no dia anterior à entrega do projeto 103 ao poder legislativo. Em 16 de Dezembro de 1996, John Sewell organizou uma reunião, anunciada uma semana antes, em 9 de Dezembro, na Câmara do Conselho. A reunião do dia 16 atraiu centenas de pessoas, a partir do anúncio da criação de uma organização de cidadãos para confrontar o projeto da província. Com grande agilidade formou-se um grupo para o planejamento e organização de atividades e discussões. “A segunda reunião, em 23 de Dezembro, realizada após a apresentação do projeto de lei, atraiu mais de 300 pessoas. Esse grupo se autodenominou Cidadãos pela Democracia Local, a C4LD, e ostentou a palavra de ordem Reestabeleça-se a Democracia Local a Toronto” (Sewell, 2009, p.201).

“A C4LD, avaliando que havia interesse suficiente dos moradores, estabeleceu que suas reuniões seriam realizadas em todas as noites de segunda-feira, no centro de Toronto”. A reunião de 30 de Dezembro contou com um número de participantes ainda maior “e a primeira reunião do ano seguinte, em Janeiro de 1997, atraiu mais de 800 pessoas” (Sewell, 2009, p.201). Convém lembrar o contexto ambiental nessa época do ano em Toronto, quando são registradas temperaturas extremamente baixas, em condições atmosféricas demasiado inóspitas. Certamente uma motivação especial mobilizava os moradores a participar desses encontros: obter informações sobre as questões envolvendo a eliminação do governo local e discutir estratégias para impedir sua efetivação, compensariam o esforço.

Devido ao crescente número de interessados, foram requisitadas as instalações da Igreja Metropolitana Unida e a Catedral Anglicana, os maiores templos da cidade, para abrigarem as reuniões. “Ambas concordaram em ceder seus espaços sem a cobrança de qualquer valor. A maioria das reuniões em Janeiro e Fevereiro de 1997 atraiu cerca de 2.000 pessoas” (Sewell, 2009, p.201).

“Para se contrapor ao projeto, a municipalidade de Toronto contratou sua própria consultoria”, que apresentaria argumentação sustentada na análise de indicadores que pudessem apontar os equívocos da proposta. O norte-americano Wendall Cox demonstrou que “governos menores são mais responsáveis, mais efetivos e mais atentos a opiniões locais do

que governos maiores que, por sua vez, são mais suscetíveis a interesses específicos”. Ele também afirmou que “governos maiores apresentam alto custo unitário em relação a governos menores e afirmou ainda que o mais eficiente governo local apresenta uma população entre 200 mil e um milhão de habitantes”. Utilizando dados dos Estados Unidos, mostrou que “não havia nenhuma evidência consistente que afirmasse que consolidação (o equivalente a fusão, no modelo norte-americano) resultasse em economias e que se alguma economia é verificada, resulta de um gerenciamento adequado e não da fusão” (Sewell, 2009, pp.201-202).

Como a análise se deu à luz da proposta de fusão e não dos serviços que já estavam unificados e submetidos à gestão metropolitana desde 1953, o autor fazia menção não aos serviços centralizados e comuns aos demais, como as estações de transbordo e triagem de resíduos e o aterro sanitário, para os quais ressalta-se a importância da gestão intermunicipal. Os resultados positivos da Metro Toronto confirmam essa importância, reduzindo custos, facilitando a logística e viabilizando o gerenciamento. O sucesso da Metro é sua prova mais concreta.

Também outro consultor contratado pela administração de Toronto, o Professor Andrew Sancton, da Universidade de Western Ontario, entendeu que “outra hipótese para a ocorrência de economias, como sugeria a Consultoria citada pelo ministro, seria em função do corte da oferta de serviços e não pelo advento da fusão”. Mais enfático, ele considerou que a fusão, na verdade, aumentaria custos e citou como exemplo os salários pagos pelos seis governos locais, que teriam que ser compatibilizados, ou seja, igualando os mais baixos ao mais alto nível (Sewell, 2009, p.202).

Ainda no início de Janeiro de 1997, e ainda sob o forte impacto do projeto 103, os governos locais da Toronto Metropolitana recebiam outro golpe desferido pelo governo da província. Como observam Sewell (2009) e Boudreau (2009), o governo provincial encaminhou o projeto de lei 104, em 13 de Janeiro de 1997, dando início ao capítulo conhecido como a Mega-semana.

Sewell (2009, pp.202-203) considera que “o governo provincial havia decidido que queria não apenas destruir o governo local em Toronto, mas também reordenar inteiramente um significativo número de funções sob sua responsabilidade”.

O projeto previa que as seis delegacias de ensino fossem reduzidas a uma só. A fonte de financiamento da educação para os governos locais, na proposta apresentada, passaria para a província, que assumiria a cobrança do imposto municipal sobre a propriedade (Sewell, 2009, pp.202-203).

Em 14 de Janeiro, terça-feira, a província anunciava uma carga ainda maior aos municípios, com a alteração nos percentuais de participação para o financiamento das despesas com bem-estar social, infância e abrigos para a população carente, habitação social e saúde.

Até aquele momento aos municípios cabia um percentual de 20% das despesas com bem-estar social, infância e abrigos, que seria ampliado para 50%. Para a habitação social, todos os subsídios pagos até então pela província seriam assumidos pelas municipalidades.

Os custos para o financiamento da saúde pública, cuja parcela assumida pelos governos locais correspondia a 75% passariam a ser integralmente arcados pelos municípios (Sewell, 2009, pp.202-203).

O abalo nas finanças municipais era forte, mas a mega-semana ainda apresentaria outros capítulos. Em 15 de Janeiro de 1997, “a província anunciava a transferência aos municípios de cerca de oito mil quilômetros de vias públicas”⁴² aos quais caberia, doravante, a devida manutenção. Sem perder o ritmo, “a província anunciava o corte de todos os subsídios para ações de trânsito e que o subsídio de \$ 110 milhões para os governos regionais da GTA (a Metro e os outros quatro) seria eliminado”. Seguindo a mesma toada, os subsídios provinciais para as bibliotecas municipais e para o policiamento municipal seriam extintos (Sewell, 2009, p.204).

Na sexta-feira daquela mega-semana, 17 de Janeiro, a província anunciava que “cessariam todos os demais repasses aos municípios e, ainda mais grave, as taxas sobre serviços de telecomunicações seriam transferidas dos municípios para a província” (Sewell, 2009, p.204).

“O *staff* da cidade de Toronto estimou que durante aquela semana a província retirou dos municípios algo como \$ 540 milhões anuais. O impacto direto sobre a cidade de Toronto representava \$ 220 milhões anuais”. Todas essas mudanças foram introduzidas por meio dos projetos de lei 104, 105, 106, 107, 108 e 109, que se seguiram ao projeto 103 (Sewell, 2009, p. 204).

Enquanto isso, o Ministro da Saúde da província de Ontario chegou a propor o fechamento de 10 dos 33 hospitais existentes na Metro. No entendimento de Sewell (2009, pp. 204-205):

[...] tais ações configuraram um ataque sem precedentes ao povo da Metro Toronto e sobre outros municípios de toda a província, ainda que os impactos fossem sentidos de forma mais intensa na Metro. Os moradores da franja externa à Metro, expressão utilizada por

---

⁴² Equivalente à metade da extensão total de vias do município de São Paulo.

John Sewell, não se sentiram diretamente afetados, não houve um comprometimento significativo em sua receita, nem seus programas foram abalados de forma substancial.

De sua parte, os municípios da Metro acusaram o golpe. Eles contavam com mais de “73.000 residências destinadas à população de baixa renda, que demandavam subsídios, ao passo que as outras quatro regiões juntas reuniam apenas 21.000 unidades similares”. Isso significava que “a redução dos subsídios à habitação não representava grande ameaça aos municípios externos à Metro” (Sewell, 2009, p.205).

Da mesma forma o sistema educacional era marcado pelo grande alcance social. A educação de boa qualidade oferecida nos equipamentos públicos escolares, complementava-se com atividades de lazer e recreação, proporcionando uma integração com diversas atividades da sociedade.

A província apresentava as novas regras para as escolas, que alterava completamente a natureza das ações educativas: o financiamento do ensino fora substancialmente reduzido e as escolas não mais estavam autorizadas a disponibilizar espaços aos programas da comunidade, exceto mediante “a cobrança do pagamento integral dos custos, o que inviabilizava muitos dos programas comunitários, que acabaram extintos”. Como observou Sewell (2009, p.205) “era difícil não ver nos reflexos das iniciativas da província, o ataque direto contra a Metro Toronto e a população residente”.

O C4LD, como vimos, era o grupo que liderou e organizou a oposição pública à proposta da megacidade. Esse grupo passou a funcionar como um comitê, um fórum de esclarecimento, de disseminação de informações e estratégias, sendo considerado por muitos o principal ator na disputa. As discussões das segundas-feiras serviam também para a coleta de assinaturas e entrega de informativos e chegaram a atrair entre 1.500 e 2.000 pessoas (Sewell, 2009, p. 206).

Para expressar sua vontade e reverter o rumo do projeto o Comitê Diretor do C4LD entendeu que haveria dois caminhos para a oposição percorrer. Um deles seria pelo envio de correspondências individuais aos parlamentares. Essa opção surtiu efeito. O Ministro para Assuntos Municipais e Habitação informara inicialmente, “que seriam realizadas quatro ou cinco audiências para a apreciação do projeto 103”. Todavia, diante de uma avalanche de cerca de 1.200 correspondências recebidas, reivindicando o direito de expressão, “a província não teve escolha a não ser estender o período para as audiências que, ao final, foram realizadas durante seis semanas” (Sewell, 2009, p. 206).

“Outro expediente a ser adotado previa a realização de referendos populares, que obteve a concordância de todos os seis conselhos municipais, e que seriam realizados no mês

de Março”. O C4LD orientou os moradores a participar das reuniões em sua própria comunidade. As reuniões das segundas-feiras se espalharam pela Metro (Sewell, pp.206-207).

A mídia de Toronto tomou partido desde o início, posicionando-se favoravelmente à fusão. Todos os três jornais diários de Toronto publicaram editoriais de apoio à proposta de fusão, vista como “a melhor maneira para racionalizar o governo local. Muitas estações de rádio e televisão adotaram a mesma posição” (Sewell, 2009, p. 207):

O *Toronto Star* considerava que um Grande Conselho em Toronto, no lugar de seis, resultaria na redução de custos. Sua posição editorial refletiu-se na postura de seus jornalistas e não se verificou registro algum das grandes reuniões realizadas pela C4LD. As solicitações aos editores do *The Star* para que fosse designado um profissional para cobrir os encontros da C4LD, foram recusadas sistematicamente durante mais de um mês.

Como observou Sewell, (2009, p.207)

[...] somente no final de Janeiro, o jornal enviava um repórter para acompanhar uma reunião, que se mostrou admirado em descobrir que algo estava ocorrendo. O jornal *The Globe and Mail*, talvez duvidando que as grandes reuniões de segunda-feira possuísem tanta expressão, escolheu uma noite de Fevereiro para cobrir o evento. Naquela oportunidade descobriram, com grande surpresa, que 17 reuniões locais haviam sido agendadas, com uma média de participação de 200 pessoas em cada uma delas (Sewell, 2009, p.207).

Nos primeiros dias de Fevereiro iniciaram-se as audiências para o projeto 103. Os moradores participaram ativamente e, de um total de 590 pronunciamentos dos moradores, 550, ou 93%, eram contrários à fusão. “As audiências trouxeram à luz o fato inegável que a oposição à megacidade era agora uma notícia [...] O descontentamento e a decepção se espalharam de forma ampla pela cidade” (Sewell, 2009, p.208).

Para marcar de forma ainda mais notável aquele momento, o C4LD definiu a realização de uma Marcha pela Democracia para meados de Fevereiro, reeditando uma manifestação similar ocorrida no século XIX. Naquela época, no ano de 1837, William Lyon Mackenzie, que, ao final daquele processo passaria para a história como o primeiro prefeito eleito de Toronto, liderou a Marcha pela Yonge Street, que ficou conhecida como a Rebelião. Em sua versão do final do século XX a Marcha contou com a participação de nove mil pessoas (Sewell, 2009, p. 208).

Outra frente estratégica foram os referendos realizados pelos seis governos locais em 6 de Março de 1997. “A questão formulada foi: Você é a favor de eliminar sua municipalidade local e as outras existentes na Metro Toronto e fundi-las em uma megacidade?” (Sewell, 2009, p.208).

Os resultados dos referendos mostraram, de forma inequívoca, e a despeito do que todos os jornais tentaram fazer as pessoas acreditarem, que a maioria se opunha à fusão. Eleitores de Toronto, East York e North York proporcionaram níveis inéditos de

comparecimento, registrando-se a presença de mais eleitores que nas próprias eleições municipais regulares. Eleitores de todos os seis municípios, de maneira esmagadora, manifestaram sua oposição à fusão. O mais alto índice de rejeição à fusão foi registrado em East York, com 81% dos eleitores contrários ao projeto. A média atingiu 76,8% dos votos contra a fusão (Sewell, 2009, p.208).

Diante do resultado, era de se esperar alguma mudança de rumo por parte da província, com relação ao projeto 103, expressa no questionamento de Sewell, que retrata um misto de perplexidade e ironia: “Mas, os cidadãos venceram? A resposta é: não” (Sewell, 2009, pp.208-209).

O autor descreve que o Ministro para Assuntos Municipais e Habitação da Província de Ontário afirmara, no dia seguinte à realização dos referendos, que as informações que havia recebido indicavam que a maioria das pessoas permaneceria a favor da fusão. “Assim, estava claro que o Governo de Ontário iria adiante com o projeto” (Sewell, 2009, p.208).

Nesse aspecto, observa-se um grande contraste entre a legislação canadense e a francesa. Mesmo a Lei 71-588, que trata da fusão de comunas na França, além da consulta aos conselhos municipais também prevê a consulta à população, após a demanda de referendo por maioria qualificada. Diante da insatisfação popular, o governo da província buscava reduzir o impacto do resultado negativo dos referendos para o projeto 103:

O primeiro-ministro da província tentou acalmar a opinião pública, afirmando que o Comitê de Assessoria Financeira, previsto no projeto 103 não tomaria de fato as decisões, e que essas caberiam ao Conselho. O jornal *Toronto Star* assumiu o mesmo discurso, fazendo crer que a Equipe de Transição (*Toronto Transition Team*) era apenas um corpo auxiliar. Não obstante, o projeto 103 não dispunha de nenhuma definição nesse sentido. Tanto o comitê financeiro como a Equipe de Transição tinham poderes para a tomada de decisão final (SEWELL, 2009, p.208).

Ao contrário do que preconizava o governo provincial, o Conselho eleito seria, de fato, desfeito e substituído por representantes indicados pela província.

“Em Abril de 1997 o governo procedeu à terceira leitura do projeto. A oposição parlamentar interpôs uma obstrução ao andamento da leitura, o que demandou dez dias e dez noites, sem interrupção, para que o debate restante ocorresse” (Sewell, 2009, p.209). Todo o esforço da oposição para dificultar o prosseguimento não logrou êxito. “Quando o cansaço e o desgaste abateram os representantes contrários ao projeto, seguiu-se a aprovação e o envio da lei ao gabinete do vice-governador para imediata sanção” (Sewell, 2009, p. 209). O dia 21 de Abril de 1997 foi marcado pela aprovação e promulgação da Bill 103.

Ato contínuo, a província indicava procuradores para responder pela administração da Metro Toronto e dos seis governos locais. Era indicada a Equipe de Transição, que decidiu manter o staff para administrar a nova cidade. “Os governos eleitos democraticamente em Toronto estavam, dessa forma, extintos” (Sewell, 2009, p.209).

Sewell destaca que “do outro lado do mundo ocorria um gênero similar de mudança. O governo da China decidiu remover o governo democraticamente eleito de Hong Kong”, sob protesto de diversos líderes mundiais, dentre os quais o Ministro para Assuntos Estrangeiros canadense, que expressou sua contrariedade. O autor lembra que o “C4LD enviou então uma correspondência ao ministro indicando os pontos coincidentes” das experiências vividas em Hong Kong e em Toronto, solicitando um pronunciamento público também sobre a cidade canadense, semelhante ao seu protesto sobre os arbítrios em Hong Kong e que o ministro silenciou (Sewell, 2009, p.209).

A derrota reduziu a mobilização social. Um último ato protagonizado por alguns cidadãos foi lançado, junto aos tribunais:

Um grupo de cidadãos ingressou com uma ação na Justiça, sem sucesso, pois o entendimento das Cortes Canadenses era de que a Lei da América do Norte Britânica, de 1867, base da Constituição Canadense, prevê em sua Seção 92 que uma legislatura provincial pode elaborar leis em relação a instituições municipais, o que reafirmava o conceito de que os municípios são meras criaturas da província”.

[...] tal afirmação soava estranho, posto que muitas cidades já existissem antes de 1867, quando foram criadas as províncias. Houve questionamentos também sobre a ausência de consulta à população, mas a Corte decidia que “a questão [...] não é a postura política do governo, mas principalmente sua autoridade legal e constitucional para procedê-lo” (Sewell, 2009, p.210).

A transição não se deu sem que houvesse movimentos contrários. O governo da província seguiria enfrentando grande resistência. O outono de 1997 assistiu a uma ampla greve provincial de professores, que se manifestavam contra a reforma da educação. Foi nesse clima que se deram as primeiras eleições municipais com a cidade unificada.

O ano de 1997 chegava ao fim, mas a Toronto recém-unificada ainda assistiria à eleição marcada para Novembro. O embate se deu entre Mel Lastman, prefeito de North York por duas décadas e a prefeita de Toronto, Barbara Hall. “A participação nas eleições municipais que costumava variar entre 28 e 38% do eleitorado, alcançou 50% em muitas áreas ao longo da megacidade” (Boudreau, 2009, p. 76). A campanha de Hall, segundo Sewell, pecou pela falta de brilho e “os votos se dispersaram na área central, a parte da cidade edificada antes de 1950”, facilitando a vitória de seu concorrente. A eleição de Lastman, alinhado com muitos membros do partido do governo, agradou à província também por haver derrotado a até então prefeita de Toronto, que se posicionou contrariamente à fusão desde o início (Sewell, 2009, p.211).

No dia seguinte, os jornais estamparam manchetes como “O Nascimento de uma Cidade” (Toronto Star), “Lastman faz história na megacidade” (Globe and Mail) e “O Lamento seguinte” (Now Magazine), *The Mourning After*, no original, uma alusão à frase *The morning after*, ou a manhã seguinte (Boudreau, 2009, p.76).

Boudreau considera ainda o fato de que as eleições:

[...] definiram o novo megaconselho, composto mais à direita no espectro político e formado também por duas vezes mais conselheiros oriundos das áreas periféricas em relação aos representantes das áreas centrais. A autora observa que o C4LD perdia não apenas o embate contra a fusão, mas a disputa para manter a prefeita de Toronto à frente da nova Cidade, como forma de mitigar os efeitos da reestruturação (Boudreau, 2009, p.76).

O novo conselho se reuniu pela primeira vez em 1º de Janeiro de 1998, quando a nova cidade foi oficialmente incorporada:

David Miller, conselheiro situado mais à esquerda foi indicado presidente do comitê especial para a revisão do relatório da Equipe de Transição, que havia recomendado que os conselhos de comunidade devessem ‘ouvir a comunidade, monitorar seu bem-estar e trazer as prioridades da comunidade e encaminhá-las ao Conselho da Cidade’. Miller tentou reconciliar diferentes visões, algumas esperando recriar com os conselhos de comunidade as antigas municipalidades locais (Boudreau, 2009, pp.76-77).

Em Toronto os conselheiros municipais são definidos a partir dos distritos eleitorais (wards). Os que recebem maior número de votos no âmbito desses distritos são alçados ao cargo de conselheiro municipal, como veremos adiante.

Teve prosseguimento então a divisão entre centro e periferia no novo Conselho da Cidade de Toronto. O prefeito eleito “indicou sua equipe de North York para a maioria das funções de direção da nova cidade”, ainda que a equipe de dirigentes da antiga cidade de Toronto fosse “o mais experiente e imaginativo grupo de servidores da província” (Sewell, pp.211-212). Diante do ostracismo a que foram submetidos, com funções e atribuições reduzidas, após um ano, a maioria de todo esse corpo dirigente com larga experiência havia deixado a administração pública, o que significou uma perda de massa crítica que viria a trazer efeitos negativos à gestão do espaço urbano.

Os políticos oriundos das cidades periféricas avaliavam que:

[...] a antiga cidade de Toronto aplicava muitos recursos no centro da Cidade, com a coleta de lixo e a limpeza de vias. políticos de Scarborough, Etobicoke e North York reduziram as despesas com essas atividades a níveis com os quais estavam mais familiarizados. O resultado foi que o lixo se tornou muito evidente no centro da Cidade e nas áreas próximas. A sensação era de falta de manutenção, abandono e desleixo [...] (Sewell, 2009, p.212).

Em poucas palavras, a sensação que a nova administração passava para a população era de falta de cuidado com a cidade e seus moradores. Outro corte efetuado atingiu os programas envolvendo a educação e as atividades extracurriculares, para alunos de escolas públicas, que sofreram uma redução de 38 horas semanais para seis horas.

“Esse clima de crise orçamentária e austeridade fiscal, combinado com a insatisfação dos moradores e grande incerteza política impactou muito no ânimo dos funcionários da

cidade. Muitos projetos foram protelados por anos, até a chegada do Prefeito Miller no outono de 2003” (BOUDREAU, 2009, p.77).

Um documento que ilustra diversos aspectos da experiência da fusão em Toronto é o relatório do Conselho Municipal, elaborado em 2000.

As grandes questões constantes do relatório⁴³ “*Building the New City of Toronto – January 1998 December 2000*” dizem respeito às necessidades de compatibilizar os serviços prestados aos cidadãos, ao número de conselheiros municipais, aos servidores disponíveis em cada função e, por fim, à adequação do orçamento.

A legislação sobre contratos no setor público varia de acordo com cada país, mas basicamente, o processo de unificação de municípios deve partir de algumas premissas, dentre elas:

1. Que os municípios que se unificam são responsáveis pela prestação de serviços que não podem sofrer solução de continuidade. Funções cuja execução é de responsabilidade municipal como a coleta de lixo, a iluminação pública, o abastecimento de água, a coleta de esgoto, o transporte coletivo, dentre outros, não podem ser interrompidas, sob risco de grave prejuízo à população;
2. Que tais serviços podem ser realizados de forma direta, por intermédio de servidores municipais, com equipamentos cujo patrimônio pertence ao município, ou por meio de contratos terceirizados, ou seja, contratados junto a pessoas jurídicas;
3. Que no caso dos contratos firmados com empresas terceirizadas, existe a necessidade de análise das cláusulas contratuais, no que se refere à rescisão, uma vez que o plano de investimento, quando da assinatura do contrato, prevê o prazo de amortização do capital investido, que é diluído ao longo do contrato;
4. Com relação aos servidores de cada município, é necessário analisar os novos desenhos da estrutura administrativa, com vistas ao aproveitamento da força de trabalho existente. A título de exemplo, para as atividades administrativas, que envolvem a área financeira, a centralização resultante da unificação pode significar uma redução do quadro;
5. Também no caso de contratos com terceiros, como cada município possui autonomia administrativa, há a necessidade de compatibilizar as datas de término contratual, uma

---

⁴³ TORONTO CITY HALL. Building the New City of Toronto. January 1998 – December 2000, dez.2000. Disponível em: [HTTP://www.toronto.ca/toronto_history/amalgamation.pdf](http://www.toronto.ca/toronto_history/amalgamation.pdf). Acesso em: 31 jan. 2011.

vez que é provável que não haja coincidência entre os cronogramas contratuais praticados pelos municípios, já que as administrações obedecem aos prazos definidos em suas respectivas licitações. Dessa forma, há contratos cujo prazo final coincide com o final do mandato, mas há outros que são firmados em uma gestão e permanecem na gestão seguinte⁴⁴.

6. No caso dos cadastros municipais, sobretudo aqueles que tratam das inscrições imobiliárias para a cobrança de imposto predial e territorial, seria necessário analisar a ocorrência de duplicidade ou multiplicidade de uma mesma inscrição imobiliária em mais de um município. A forma pela qual a inscrição é definida, com a codificação agregada a partir do setor fiscal (delimitação de várias quadras), quadra fiscal (parcela do loteamento dividida em lotes) e lote fiscal, pode resultar em coincidência de código;
7. Cada município conta com seus próprios sistemas informatizados para a área contábil, tributária, administrativa (processos administrativos), de recursos humanos. Compatibilizar também esses sistemas não constitui tarefa simples.

As informações do relatório da Toronto City Hall terão como contraponto o capítulo 10⁴⁵ do trabalho de Sewell (2009). O autor faz um resgate dos momentos que antecederam a fusão das sete municipalidades, analisando as articulações do governo da província de Ontário para aprovar a unificação, por um lado, e o advento de uma oposição da maioria da população à proposta, de outro lado. Sewell demonstra, com dados objetivos, que os argumentos utilizados para a fusão administrativa não se sustentaram.

O relatório oficial do Conselho de Toronto tem início com a avaliação sobre a alteração do número de conselheiros, que sofria uma redução de 47%, passando de 106 conselheiros municipais, nos então seis municípios, para 56 conselheiros, na eleição de 1996 (TORONTO CITY HALL, 2000, p. 8). Para a eleição de 2000, o número de vagas sofreria nova redução: de 56 para 44 (uma redução de 62 assentos no conselho, em relação a 1996).

Para Sewell (2009):

[...] muitos problemas e dificuldades resultaram do imenso tamanho do novo governo da Cidade. A área física coberta era tão ampla que muitos membros do Conselho não eram

---

⁴⁴ A lei Federal brasileira 8666/93, que trata de licitações e contratos estabelece um prazo máximo de 60 meses para os contratos de prestação de serviços firmados com o poder público. Para os contratos de concessão, previstos na Lei Federal 8987/95 e 9648/98, os prazos são maiores, chegando a 20 anos ou mais.

⁴⁵ Sewell, 2009, *The Shape of The Suburbs: understanding Toronto's sprawl – Chapter 10 – The Death of Metro*.

familiarizados com endereços e ruas apontados em projetos e decisões do Conselho. Muitas decisões de governo local possuem localização específica, mas quando o responsável pelas decisões não está apto a visualizar essa localização é difícil tomar uma decisão adequada. Também, por outro lado, por não se sentirem suficientemente informados, não se incluem no debate (Sewell, 2009, p. 215-216).

Merece uma reflexão tal questão, tendo em vista que os conselheiros são eleitos, como vimos, pela circunscrição de um distrito eleitoral, o que nos permitiria considerar que o maior grau de conhecimento do conselheiro se dá ao nível de seu distrito de representação.

O mesmo autor concluiu afirmando que “o número de acordos firmados em cada encontro do Conselho era grande demais. A agenda para uma simples reunião do Conselho por vezes contava mais de 3.000 páginas e poucos membros do Conselho tinham tempo ou energia para ler e digerir todo esse material” (Sewell, 2009, p. 216).

“Ainda que o Conselho tenha sido reduzido de 57 para 45 membros (ocorrido dois anos após a fusão) ele era muito grande para permitir discussões completas de importantes questões. O tempo destinado à fala dos conselheiros se resumia a meros cinco minutos, insuficientes para encaminhar uma questão importante e promover um amplo debate. A maioria dos conselhos municipais no Canadá é formada por menos de 20 membros, o que significa que todos os membros do conselho podem manter razoável relacionamento entre seus pares e encaminhar demandas importantes. O Conselho da Megacidade era demasiado grande (Sewell, 2009, p. 216)”.

De acordo com Stren (2010, p.9) o Conselho de Toronto era composto pelo prefeito e por 44 conselheiros. Cada conselheiro representava um dos 44 setores eleitorais (wards). O autor lembra que Toronto diferenciava-se de outras cidades canadenses, como Vancouver, na qual os conselheiros recebem votos de toda a cidade. Em Toronto apenas o prefeito está apto a receber os votos da cidade como um todo e representa todos os setores eleitorais. Esses setores eleitorais contam com um total de eleitores entre 44.000 e 79.000. A média de população de um setor eleitoral é de 56.892, de acordo com o Censo de 2006.

Milroy (1999, p. 16) elaborou um quadro síntese, contendo uma interessante comparação da representatividade dos municípios antes e após a fusão.

Tabela 20: Representação dos Municípios de Toronto, antes e após a fusão - 1999

Jurisdição Eleita	REGIONAL	Representantes	Eleitos	População do Município	Representantes
Metro Toronto (antes de 01.01.99)					
Presidente	1	1			1
East York	1	9	10	102.696	1: 10.270
Etobicoke	4	13	17	309.993	1: 18.235
North York	7	15	22	562.564	1: 25.571
Scarborough	6	15	21	524.598	1: 24.981
Toronto	8	17	25	635.395	1: 25.416
York	2	9	11	140.525	1: 12.775
TOTAIS	29	78	107	2.275.771	
Toronto Pós-Fusão (após 01.01.99)					
	-	57	57	2.275.771	1: 39.926

Fonte: MILROY, B (1999, p. 16)

Para o restabelecimento de um novo relacionamento entre a cidade de Toronto, o governo da Província de Ontário e o governo federal, o Conselho de Toronto aprovou a Carta da Cidade de Toronto, como resultado da necessidade de redefinição dos serviços assumidos pelo município e pela província (TORONTO CITY HALL, 2000, p. ii).

O relatório da Toronto City Hall (2000, p.iii) considera que a reestruturação exigiu a formação de uma equipe voltada especialmente para os estudos de todas as necessidades decorrentes da unificação, denominada Equipe de Transição de Toronto - TTT (*Toronto Transition Team*), composta por cerca de doze técnicos com larga experiência nos seis municípios.

Um dos grandes desafios apontados no relatório passou pela integração de recursos humanos (TORONTO CITY HALL, 2000, p.iii):

A integração entre cargos de direção e sistemas de recursos humanos, políticas, procedimentos e práticas dos sete ex-governos foi um dos maiores desafios da fusão de Toronto. Em 1997 os ex-municípios empregaram um total de 46.000 postos em tempo integral, incluindo aqueles que trabalhavam para agências, juntas e comissões.

Esses 46.000 funcionários, descritos acima, prestavam serviços nas sete entidades governamentais (os seis municípios e o governo metropolitano). O relatório indica pontos importantes nessa remodelação, entre eles, os primeiros acordos coletivos, a compatibilização salarial e de programas de recursos humanos e a consolidação de sistemas. Temas como saúde

e segurança do trabalho, pagamentos e benefícios, equidade, absenteísmo, treinamento e capacitação e ambiente de trabalho fizeram parte do rol de questões a serem definidas.

Para Sewell (2009) “a redução do staff criou uma extraordinária confusão, que já era prevista com quase meio século de antecedência, quando um estudo elaborado por Lorne Cumming, no ano de 1953, apresentou aspectos contrários à fusão” (2009, p. 213).

O número de departamentos foi reduzido de 52 para seis e o número de divisões desses departamentos passou de 206 para 37. As funções executivas de gerenciamento foram reduzidas em 2/3, passando de 381 para 154. Posições gerenciais foram cortadas em 1/3, caindo de 1.837 para 1.204 postos. O resultado foi uma perda de memória que se seguiu à perda do escalão mais experiente e a redução das habilidades para a solução de problemas. A ausência desse segmento administrativo levou a uma confusão geral sobre o que cada um deveria fazer. Outro resultado dessa confusão foi que, desde a fusão, a Prefeitura deixou de ser um lugar para que políticas inovadoras pudessem se desenvolver (Sewell, 2009, p. 213).

A cidade unificada herdava uma centena de serviços e programas das sete municipalidades. O relatório aponta a existência de poucos casos nos quais um programa ou serviço era prestado exatamente da mesma forma em cada uma das administrações individualizadas, dentre os quais: coleta e reciclagem de resíduos sólidos, atividades de manutenção no inverno, serviços de saúde pública, bibliotecas, lazer e recreação e manutenção de parques (TORONTO CITY HALL, 2000, p. iv).

De acordo com Sewell (2009), os serviços que eram realizados tanto em nível metropolitano, pela Metro Toronto, quanto os que estavam a cargo dos municípios, foram afetados pelas mudanças gerenciais. Sewell destaca que:

[...] aqueles serviços realizados pelos municípios (parques e jardins e lazer e recreação, por exemplo) sofreram enormemente. Há poucos dados analíticos de qualidade sobre exatamente como esses serviços locais foram alterados. [...] o tempo de espera para que a administração atendesse a uma solicitação dos moradores, no caso de retirada de uma árvore danificada tombada sobre um imóvel, variava de uma semana a cinco ou seis meses. Parte da razão dessa mudança foi a confusão causada pela unificação, mas outro motivo foi simplesmente a perda de um contingente adequado para constituir o corpo gerencial. Como vimos, a limpeza urbana das áreas centrais foi muito afetada (Sewell, 2009, p. 214).

Outro desafio trazido pela fusão, de acordo com o relatório, ocorreu com a diversidade de instrumentos legais e a decorrente necessidade de compatibilizá-los à nova realidade. A nova Toronto herdou cerca de 160.000 regulamentos dos municípios extintos (TORONTO CITY HALL, 2000, p. IV).

A unificação de municípios conduz também à necessidade de compatibilizar os sistemas de informação e todos os procedimentos de Tecnologia da Informação. O relatório da Toronto City Hall (2000, p. v) observa que a integração dos sistemas deve ser efetuada em vários níveis: integração de sistemas de comunicação de mais de 430 redes locais, a

integração de 21 diferentes sistemas de finanças, recursos humanos e folha de pagamento em um único sistema.

Outra preocupação se deu com relação aos salários praticados nas seis cidades. Funcionários que realizavam trabalho similar, senão idêntico, recebiam salários diferentes em cada município. O relatório indica que a política salarial desde o início da década de 1990 apresentou uma característica de achatamento (congelamento) salarial, com um tímido e limitado crescimento.

Em seguida, o relatório da Toronto City Hall apresenta uma análise sobre o montante das receitas, verificando sua evolução nos níveis federal, provincial e local. Outra análise feita diz respeito às economias proporcionadas, que alcançaram 48,2 milhões de dólares canadenses em 1998, 120,4 milhões em 1999 e 136,2 milhões em 2000, correspondentes a um total acumulado de 304,8 milhões de dólares canadenses nos três anos.

Sewell questiona o argumento das economias obtidas, informando que “estudos sobre os impactos da fusão mostraram que houve um substancial aumento de custos, causando uma extraordinária confusão burocrática e resultando o silêncio de vozes locais”. Os custos de rescisão trabalhista (\$ 75 milhões), retreinamento/capacitação (\$ 5 milhões), novos sistemas de informatização (\$ 83 milhões), adaptação de lay-out e novas instalações (\$ 82 milhões) e outros custos incluindo consultorias e acordos coletivos (\$ 30 milhões) resultaram em \$ 275 milhões em despesas adicionais (Sewell, 2009, p. 212-213).

O próprio autor dimensiona o montante necessário a ser complementado mediante empréstimos: “Para arcar com esses custos a nova cidade teve de usar o fundo de reserva de \$ 80 milhões e solicitar empréstimo para o restante, resultando um débito anual de \$ 29 milhões, em dez anos. As estimativas da província para as despesas foram muito otimistas – \$ 150 e \$ 220 milhões” (Sewell, 2009, p. 213).

Sewell (2009, p.213) ressalta que:

[...] é preciso lembrar que um número considerável de serviços como polícia, trânsito e serviços sociais já eram prestados pela Metro – e, portanto, unificados – dessa forma, não foram impactados pela fusão da megacidade. A nova cidade possuía um orçamento de \$ 5,5 bilhões em 2000, dos quais \$ 4 bilhões eram gastos com serviços anteriormente prestados em nível regional. Os serviços unificados importaram um custo de \$ 1,5 bilhão ao ano e, aparentemente eram onde as economias deveriam ser apropriadas.

O argumento utilizado a respeito das economias que poderiam ser alcançadas com a fusão de municípios, não se confirmou, como veremos a seguir. Sewell verifica que:

[...] o staff descobriu que não houve economias resultantes da tão aclamada eficiência. A harmonização dos custos dos serviços das seis cidades foi de \$ 17,8 milhões por ano. As economias estimadas em razão da consolidação de serviços foram estimadas em \$ 153 milhões anuais, mas o resultado das economias quase que na sua totalidade foi consumido pelas despesas de rescisões de contrato, como resultado das demissões de pessoal. A redução do staff em razão da fusão totalizou 1.935 pessoas (Sewell, 2009, p. 213).
[...]

O Ministro para Assuntos Municipais e Habitação da província de Ontário anunciou a fusão, alegando que seria menos dispendioso operar apenas uma corporação de bombeiros em relação a pagar salários de seis chefes e sua estrutura administrativa de apoio. Porém, ele estava enganado. Uma vez unificados os seis departamentos de bombeiros, a nova operação se mostrou 13% mais dispendiosa em relação à configuração anterior. Seu custo chave relacionava-se aos recursos humanos: ficou provado ser impossível reduzir o número de bombeiros (na verdade o Conselho da Cidade decidiu ampliar o efetivo) e os salários foram alterados em relação ao nível mais alto de cada categoria (Sewell, 2009, p. 214-215).

O relatório da Toronto City Hall destaca que a questão tributária é de grande relevância e envolve a relação com os governos federal e provincial. A principal fonte de receita dos municípios é o imposto sobre a propriedade, que corresponde a 4,8% do total de impostos em todos os níveis de governo. O principal foco da fusão de Toronto foi a questão econômica, a partir da qual a redução de custos e as economias feitas com a fusão justificariam a unificação.

Com relação à área tributária, a apregoada harmonização de taxas, ou seja, o estabelecimento de uma taxa comum no âmbito da cidade unificada beneficiou as áreas periféricas, com uma redução de valores, onerando as áreas centrais, como expressa o exemplo a seguir:

[...] estacionar ao longo das ruas dos bairros centrais passou a ser cobrado. Outras taxas foram instituídas sobre muitos moradores, como no caso dos serviços de lazer, como vimos, e também para o caso da cobrança para a coleta de resíduos de estabelecimentos comerciais, que sofreu um reajuste, assim como para a emissão de alvarás de construção e aprovação de projetos. A receita gerada foi relativamente pequena, mas o grande impacto no aumento dos tributos recaiu sobre os moradores do centro, ou seja, da parte mais antiga da cidade (Sewell, 2009, p. 214).

O relatório do Conselho avalia que, no ano 2000, a economia de recursos totalizava 136 milhões de dólares canadenses, o equivalente a 9% das despesas brutas (TORONTO, 2000, p.vii). Essa economia foi resultado também da redução de postos de trabalho no funcionalismo. Por outro lado, a fusão implicou custos de transição como rescisões contratuais, alterações de instalações e treinamento de pessoal.

A avaliação do relatório da Toronto City Hall sobre o número de servidores também é feita com a apresentação de alguns gráficos sobre os percentuais de redução em cada função administrativa. Entre 1998 e 2000 houve uma redução de 1.753 postos, cerca de 9% do total:

A megacidade continha diferentes culturas urbanas que demandavam diferentes políticas para atender suas particularidades. O corpo de funcionários necessários para atender à grande cidade – mais de 60.000 pessoas – era tão grande que o Conselho não

possuía controle efetivo sobre ele. Mesmo gerentes experientes sentiam-se inaptos para o seu controle (Sewell, 2009, p. 216).

O próximo tema tratado no relatório do Conselho refere-se à equalização dos custos dos serviços, como coleta e reciclagem de resíduos, saúde pública, manutenção de inverno e outros, cujo orçamento era de 17,8 milhões de dólares canadenses.

Sewell tece algumas considerações sobre questões que envolveram restrições orçamentárias e a necessidade de compatibilizar a remuneração do funcionalismo:

[...] mais de cinco anos após a fusão, o Conselho de Toronto continuou sem encontrar uma forma de harmonizar categorias de funções ou níveis salariais para os funcionários, que realizavam os mesmos trabalhos com funções diferentes e salários distintos, remanescentes das sete municipalidades originais.

[...]

O Conselho decidiu que seria muito dispendioso elevar os salários de todos aqueles que realizassem as mesmas funções ao nível daquelas mais bem remuneradas ou simplificar o número de categorias, particularmente porque a antiga Toronto e os conselhos da Metro implementaram um plano de equivalência salarial, que finalmente remunerava homens e mulheres de maneira igual pelo mesmo trabalho.

[...]

A extensão dos problemas financeiros refletiu-se na inabilidade da cidade em equilibrar o orçamento durante os dois anos seguintes à fusão. A Lei dos Municípios determinava o equilíbrio orçamentário mas, contrariando aquele preceito legal, a operação da cidade seria coberta por um empréstimo de várias centenas de milhões de dólares provenientes do governo provincial (Sewell, 2009, p. 215).

O autor finaliza sua crítica aos resultados obtidos com a fusão, relacionando os efeitos negativos para a cidade e seus moradores:

[...] a evidência era esmagadora. A megacidade foi desastrosa para os residentes de Toronto, sob todos os aspectos. Impôs custos elevados, menos eficiência, inibiu a decisão local e as dificuldades foram todas agravadas pela redução das despesas que a nova cidade não estava apta a assumir. A fusão, de uma forma geral, destituiu os membros do Conselho e criou um corpo gerencial aquém das necessidades e aspirações locais. Podemos apenas concluir que a imposição da fusão rendeu ao governo local de Toronto um mau funcionamento, uma disfunção. Destruiu, em Toronto, tanto o governo local quanto o regional. Pelos cinco ou seis anos seguintes à fusão a Cidade estava tão desabilitada política e financeiramente que foi com grande dificuldade que pôde estabelecer um padrão razoável de governança e foi significativamente incapaz de participar das importantes questões regionais (Sewell, 2009, p. 216-217).

As conclusões de Boudreau (2009) e Sewell (2009) coincidem, ao indicarem um horizonte sombrio para os pequenos contribuintes, a partir da fusão:

A nova megacidade estava ameaçada por um déficit de 163 milhões de dólares, dos quais 84,1 milhões pelo aumento das responsabilidades que antes cabiam à província e 79,4 milhões pela perda dos repasses provinciais. A província finalmente ofereceu a Toronto 200 milhões de dólares em dois anos e um repasse de 50 milhões de dólares para auxiliar a transição. Além disso, a nova lei do Imposto Justo sobre a Propriedade apresentada pelo governo provincial – baseada no realinhamento do valor de mercado das residências para Junho de 1996 – significava que algumas pessoas iriam enfrentar enormes aumentos porque o cadastro e o valor de muitas propriedades na antiga cidade de Toronto não haviam sido atualizados por mais de 40 anos. O novo sistema fixou os impostos residenciais para aproximadamente 1,26% do valor de mercado da propriedade, a ser atualizado a cada três anos. Muitos casos de distorções foram contados pela imprensa: pequenas lojas tiveram um

reajuste superior a 10.000%, enquanto as Torres dos Bancos comerciais embolsavam milhões de dólares (BOUDREAU, 2009, p.77).

Boudreau (2009, p.78) lança algumas questões sobre o processo de fusão, mas o que consideramos de grande relevância para a compreensão de todo o processo é que a população não havia desistido da busca por uma cidade melhor:

Como a fusão e seus conseqüentes conflitos afetaram as dinâmicas políticas em Toronto? Houve uma vitória dos subúrbios sobre o Centro, como muitos opositores da fusão temiam? O que ocorreu na mobilização social durante a luta contra a fusão e após? Como a saga da megacidade definiu a auto-identidade de Toronto?.

[...]

a transição para a nova cidade enfraqueceu uma bem funcional estrutura administrativa de 50.000 funcionários públicos, um conselho com 44 membros e um prefeito populista de forte personalidade. A C4LD gradualmente abandonou as reuniões semanais e canalizou suas energias de mobilização em direção à nova, porém restrita, luta: a autodeterminação de Toronto.

[...] Militantes do C4LD, empreendedores, intelectuais, funcionários municipais e políticos locais convergiram (com graus variados de intensidade e convicção) em torno do projeto de assegurar um papel central para Toronto no Canadá e no mundo. O velho núcleo metropolitano estava unificado, mas a GTA necessitava ser reconhecida na liderança da cidade-região.

Novos desenhos seriam propostos para Toronto. As bandeiras erguidas pela população em 1996 seriam retomadas:

[...] apesar da aparente concordância sobre a necessidade de lutar pela autonomia de Toronto, foram criadas diferentes estratégias. Lastman iniciou o processo no outono de 1999, quando declarou, durante férias na Flórida, que Toronto deveria estar em sua própria província. Mais tarde ele recuou dessa posição, mas os comentários já haviam lançado ondas por toda a cidade. Um editorial do jornal *Toronto Star* em 2000 apontou para o fato de que, com uma população maior que as províncias de Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba e Saskatchewan juntas, Toronto permanecia sem arrecadar impostos sobre o comércio, combustíveis e cigarros. As propostas variaram entre a criação da Província de Ontário do Sul à criação de uma nova designação de cidade-estado que poderia também ser o caso de Montreal e Vancouver. John Sewell inaugurou uma página na internet abordando o tema sobre como assegurar o autogoverno local no Canadá, enquanto um Comitê para a Província de Toronto era formado para alcançar o status provincial para a cidade, por meio de mudança na Constituição canadense. Os principais argumentos em apoio a essa designação especial vinculavam-se ao desequilíbrio de poder entre a região urbana e principalmente as províncias rurais, bem como a importância da economia urbana regional em um mundo globalizado (BOUDREAU, 2009, p.78).

Como resultado dessa ação política de diversos setores da sociedade civil, forjava-se uma nova configuração administrativa para Toronto:

Para competir nesse mundo, foi argumentado que Toronto necessitava do mesmo recurso e poder de outras cidades globais como Londres, Paris ou Berlim. Alguns em Toronto viam a cidade em um futuro sombrio de ampliação do número de moradores sem teto, engarrafamentos, corte de serviços, e excessivos aumentos de impostos. Cidadãos e especialistas também debateram como mudar essa situação. Todavia, a idéia de uma Província de Toronto ou uma mudança na Constituição canadense para criar um novo status de cidade-estado parecia um objetivo muito distante.

[...] Uma possível solução, abraçada por uma ampla variedade de pessoas e organizações, era a Carta da Cidade que poderia ser outorgada pela Província, como as cartas já existentes

em Vancouver, Winnipeg, Montreal e Saint John⁴⁶. Uma carta poderia proporcionar a Toronto novos e inalienáveis direitos e poderes com respeito a como conseguir ampliar certas receitas, viabilizar negócios e oferecer serviços, bem como determinar relações diretas entre outros níveis de governo, como o federal, o setor privado e setores sem fins lucrativos. [...] um bom número de entidades do estado, de negócios e de grupos civis apresentou propostas para ampliar a autonomia de Toronto. [...] O debate pavimentou o caminho para o Novo Acordo para as Cidades (New Deal). Todavia, duas linhas de conflito já estavam aparentes. Havia discordância sobre se a Carta de Toronto deveria incluir a GTA ou apenas a cidade unificada. Na escala canadense, havia importantes tensões entre aqueles que argumentavam por privilégios especiais para grandes cidades em razão de seu papel econômico e cultural específico e responsabilidades sociais, e aqueles que, como a Federação das Municipalidades Canadenses (FCM), argumentavam que todas as municipalidades, independentemente do tamanho, deveriam ser beneficiadas pelo *New Deal* (BOUDREAU, 2009, p.79-80).

Iniciavam-se os debates parlamentares para a mudança do status de Toronto:

O Novo Acordo para Cidades foi anunciado por Paul Martin quando ele se tornou Primeiro Ministro em 2003. Como parte integrante da plataforma eleitoral do Partido Liberal, e central em seu primeiro pronunciamento oficial, o *New Deal* refletiu muito dos interesses que haviam sido expressados pelos prefeitos das grandes cidades do Canadá após a onda de fusão municipal dos anos 1990. A urbanista e moradora de Toronto, Jane Jacobs, convocou uma reunião dos prefeitos das cinco grandes cidades em 1999, com o auxílio de Glenn Murray, então prefeito de Winnipeg. Conhecido como C5, eles intensificaram seus apelos ao governo federal e governos das respectivas províncias. Foi indicado, então, após a mobilização dos líderes dos principais partidos, que o Ministro de Estado para Infra-estrutura e Comunidades iniciasse a criação de uma nova agenda urbana (BOUDREAU, 2009, p.80).

A discussão sobre a nova proposta para Toronto desencadeou um debate a respeito da definição de uma agenda urbana e a autonomia municipal:

O Novo Acordo para Cidades também dispunha sobre os governos das províncias porque a Constituição Canadense estabelecia que os assuntos municipais estavam estritamente sob jurisdição da Província. Foi um processo repleto de tensões, não apenas entre níveis de governo (particularmente mais acentuado em Quebec), mas também entre grandes cidades e outras localidades no Canadá. Devido à necessidade de criar a cooperação intergovernamental para implantar a nova agenda urbana, o governo federal (liberal) desviou-se vagarosamente de uma agenda ‘urbana’, concebida como uma nova filosofia regionalista e encorajando cidades-regiões atraentes ao mercado global, para uma agenda de ‘cidades’, então ‘comunidades’, destinada a repensar a divisão de trabalho entre níveis de governo e proporcionar maior autonomia a todas as municipalidades. O FCM teve um papel importante durante os debates constitucionais de 1988 a 1992, mas não foi capaz de atrair a atenção dos líderes federais ou vencer o debate público.

[...] Um relatório provincial-municipal para uma nova lei da Cidade de Toronto foi publicado em Maio de 2005, propondo importantes avanços, proporcionando a Toronto poderes específicos. O mais importante é que Toronto passava a receber poderes legislativos, que outros municípios não teriam (aprovam leis apenas em demanda pré-determinada pela província). Os municípios de Ontário podem legislar apenas sobre questões constantes de relação da lei provincial municipal. Com esses poderes, a Cidade de Toronto poderia tomar iniciativas para aprovar leis sobre questões consideradas importantes, mesmo que não explicitamente listadas na Lei Provincial. O relatório também sugeriu que a cidade poderia aprovar um novo imposto sobre hotelaria e impostos sobre estacionamento, mas não teria uma parte do imposto sobre a renda ou sobre circulação de mercadorias.

[...] Baseado nesse relatório, o Projeto de Lei 53 – a nova legislação sobre Toronto – foi finalmente publicado em 14 de Dezembro de 2005, com grande alarde. “É a aurora de

---

⁴⁶ www.canadiancities.ca

uma nova era nos assuntos municipais nesta província”, anunciou John Gerretsen, Ministro para Assuntos Municipais e Habitação. Um advogado de Vancouver, defensor de municípios fortes, comentou: “Toronto e o governo de Ontário estão agora 156 anos à frente do resto do Canadá urbano, com relação ao empoderamento da Cidade e da autodeterminação. [...] Esse marco constitucional ajudará as demais cidades do Canadá em suas questões para o reconhecimento concreto, como uma definição do governo sob nosso regime constitucional” (Local Government Bulletin 2005) (BOUDREAU, 2009, p.81).

Com a nova legislação, denominada *The Stronger City of Toronto for a Stronger Ontario Act*, a cidade poderia agora definir os horários de abertura e fechamento de bares e comércios, contar com maior controle sobre os projetos das edificações e legislar sobre a outorga de licença de funcionamento para estabelecimentos comerciais e de serviços. Também a alteração dos limites das zonas eleitorais (wards) passou para a jurisdição do município.

A cidade poderia agora, pela primeira vez, cobrar imposto sobre a comercialização de bebidas alcoólicas e cigarros e a cobrar tributos sobre serviços vinculados a atividades de diversão. A estimativa do incremento da arrecadação atingia mais de 50 milhões de dólares. “Comparativamente, o montante obtido pela cidade em 2006, com a cobrança sobre a atividade de estacionamento foi de aproximadamente 70 milhões de dólares. Dessa forma, essa nova tributação não significa muito, já que o orçamento da cidade é superior a sete bilhões de dólares (BOUDREAU, 2009, p.82)”.

Boudreau (2006, p. 40) promove uma análise também de grande interesse para este estudo, ao considerar que os processos necessários ao metabolismo regional, ou seja, suprimento de água, energia e gestão de resíduos, devem ser considerados no âmbito de relacionamentos que ocorrem entre gestores, localidades, regiões e até mesmo países distintos. A autora direciona seu foco para as necessidades de exportação dos resíduos para Michigan. Para ela, não era segredo que ambos, Cidade de Toronto e Província de Ontário, estavam ainda buscando possibilidades adicionais para a instalação de aterros sanitários na região. Fialho (1998, pp.180-182) apresenta a situação das unidades para o destino final do resíduos sólidos de Toronto em 1997, observando que o aterro de Keele Valley encontrava-se em operação e que o aterro de Brock West, em Scarborough, iniciado em 1975, operou até Novembro de 1996. Cabe lembrar que o aterro sanitário de Keele Valley situava-se na cidade de Vaughan, portanto externo aos limites da Metro Toronto.

Essa unidade, iniciada em 1983, encerraria suas atividades em 2003, após ter recebido cerca de 28 milhões de toneladas. Em 2002 ainda não havia uma área em Toronto para a implantação de novo aterro e, segundo o informado pela Diretoria de Planejamento da Cidade

de Toronto em Novembro de 2002, provavelmente a cidade não viesse a contar com um aterro próprio. Naquela oportunidade já estava definido que, a partir de janeiro de 2003, os resíduos seriam enviados para os Estados Unidos, mais precisamente, Michigan. A uma distância de 800 quilômetros e cerca de 10 horas de viagem ida e volta, o traslado dos resíduos seria realizado por 140 carretas⁴⁷.

O relatório Waste Diversion Task Force 2010 (2201, p.3) expressava uma preocupação com a elevação de custos para o aterro, observando que por mais de 15 anos, a cidade e a província perseguiram a possibilidade da criação de novos aterros e que o encerramento do Aterro Keele Valley significaria o término da opção de desembolsar valores menores, o que à época importava em doze dólares canadenses por tonelada. Não havia em Ontário área disponível para o destino de 907 mil toneladas de resíduos domiciliares de Toronto, o que significaria um salto, dos doze dólares pagos naquela oportunidade, para 52 dólares canadenses por tonelada, para o destino final em Michigan, nos Estados Unidos.

De acordo com o referido relatório, a Toronto unificada das 907 mil toneladas geradas no ano 2000, cerca de 27%, ou 247 mil toneladas foram encaminhadas para a reciclagem. A média anual de coleta por domicílio situou-se em uma tonelada, a um custo anual por domicílio de 90 dólares canadenses. O percentual enviado a aterro sanitário correspondeu, desse modo, a 73%.

Cabe ainda considerar, retomando Boudreau (2006, p. 40), que uma preocupação da Diretoria de Planejamento de Toronto, em 2002, com relação à exportação de resíduos, era com a vulnerabilidade política, uma vez que Toronto passaria a depender das decisões de Michigan para utilização do aterro. Outra inquietação se manifestava com o aumento do custo, com a adoção de um destino final situado a essa enorme distância, que passaria a 168 dólares canadenses/ano/domicílio, ante o custo de 93 dólares, em 2002⁴⁸.

---

⁴⁷ Relatório de Visita às experiências de gestão de resíduos de Estados Unidos e Canadá – novembro 2002, constante do Processo Administrativo **2002-0.127.443-0**, da Prefeitura do Município de São Paulo (2002, fls. 107-208)

⁴⁸ Relatório de Visita às experiências de gestão de resíduos de Estados Unidos e Canadá – novembro 2002, constante do Processo Administrativo **2002-0.127.443-0**, da Prefeitura do Município de São Paulo (2002, fls. 107-208)

CAPÍTULO 5

8 - O tratamento e o destino final de resíduos urbanos: os conflitos colocados para a gestão de resíduos sólidos no município de São Paulo (2001-2004)

Para facilitar a compreensão das questões que envolvem a importância da gestão intermunicipal notadamente no que se refere aos temas relativos aos resíduos sólidos, apresentamos a experiência histórica do município de São Paulo, além de maior detalhamento para o período entre 2001 e 2004.

O município de São Paulo foi palco de diversas transformações e muitas inovações no campo do gerenciamento de resíduos, ao longo dos anos. As informações contidas em Ogata (1983) e Fialho (1998) descortinam muitas das mudanças ocorridas entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX. Em meados do século XIX, quando São Paulo se resumia ao acanhado triângulo delimitado pelas águas dos rios Tamanduateí (a leste e nordeste) e Anhangabaú (a oeste e noroeste) e pelas imediações da praça então denominada Largo da Força (atual Praça da Liberdade) em sua face sul, o destino final do lixo produzido situava-se nas extremidades desse núcleo (Fialho, 1998, pp. 77-78). Esses espaços corresponderiam ao que se denominava rossio, terrenos ou campos de uso comum. De acordo com Bueno (2010, p.151) resgatando uma definição de Murillo Marx (1991) as áreas demarcadas como rossio, eram as terras de uso comum administradas pelas câmaras municipais. Sua finalidade era a pastagem de animais, a extração de madeira, a captação de água, a reserva de espaço para a expansão da vila e o depósito de lixo.

À medida em que se dava a expansão horizontal da cidade, essas áreas destinadas à disposição do lixo eram incorporadas e sobre elas se assentavam novas edificações. Esse processo se desenvolveu por diversos anos, com a substituição de um vazadouro a céu aberto por outro, até o ano de 1975, quando os últimos lixões utilizados oficialmente pela Prefeitura⁴⁹, foram substituídos pelos primeiros aterros sanitários. São Paulo assistiu durante o século XX à instalação de equipamentos para o tratamento de resíduos.

---

⁴⁹ O ano de 1974 refere-se ao último ano de operação de seis lixões, enquanto em 1975 deixaram de operar outros quatro vazadouros no município de São Paulo (Fialho, 1998, p.87).

8.1 - As primeiras unidades de tratamento de resíduos de São Paulo: os incineradores paulistanos, as usinas de compostagem e a eficácia (localizada) da postura *Nimby*

Quatro incineradores municipais e duas usinas de compostagem foram implantados, equipamentos que traziam consigo promessas de equacionar as questões colocadas para uma cidade que registrava um extraordinário crescimento populacional e, junto com ele, uma produção crescente de resíduos.

Já em 1913 era implantado o segundo incinerador da história do município de São Paulo, no Araçá, no mesmo local do cemitério homônimo, na Avenida Doutor Arnaldo - que se situa na crista do espigão que divide as águas dos rios Pinheiros (ao sul) e Tietê (ao norte), em quadra oposta à Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – e que operou até 1948 (Ogata, 1983, p. 54). Os incineradores de Pinheiros, Ponte Pequena e Vergueiro iniciaram operação em 1949, 1959 e 1967, respectivamente. A Ponte Pequena já havia recebido o primeiro incinerador paulistano, que operou entre 1893 e 1900 (Ogata, 1983, p. 52).

O local onde se encontra instalado o incinerador Vergueiro passou a abrigar uma Estação de Transferência de Resíduos, ou Transbordo, que opera desde o final da década de 1970. Os conflitos resultantes da operação de unidades de tratamento e mesmo para a transferência de resíduos relacionam-se não só com a emissão de odores e material particulado (poeira), como também de ruídos (sobretudo nas operações de manobra, pois a movimentação de caminhões em marcha à ré aciona dispositivo sonoro) causados pela circulação de caminhões, tratores, coletores e carretas.

Figura 15: Município de São Paulo - Incinerador do Araçá – início do século XX

Fonte: Acervo do Departamento de Limpeza Urbana – Prefeitura de São Paulo.

Figura 16: São Paulo - Incinerador Vergueiro e Estação de Transbordo

Foto: Marco Antonio Fialho – 2003 (foto obtida sobre o Viaduto Saioá, em primeiro plano, a Avenida Ricardo Jafet, junto ao riacho do Ipiranga).

Figura 17: São Paulo - Chaminé do Incinerador Vergueiro, na década de 1970, com ocupação rarefeita ao fundo (futura Chácara Klabin).

Foto: Departamento de Limpeza Urbana - Prefeitura do Município de São Paulo

Figura 18: São Paulo - Chaminé do Incinerador Vergueiro, com o Loteamento Chácara Klabin, ao fundo.

Foto: Secretaria de Serviços e Obras - Prefeitura do Município de São Paulo – folheto informativo sobre o encerramento do Incinerador Vergueiro – Abril 2002.

As Figuras 17 e 18 ilustram com muita clareza o perfil do entorno da unidade, cuja pressão exercida pelos moradores, ao longo dos anos, resultou no fechamento do equipamento em 2002. Observa-se que o acelerado crescimento vertical do loteamento denominado Chácara Klabin, constituído por condomínios verticais de elevado padrão modificou o perfil sócio-econômico do bairro. O prolongamento da linha 3 (verde) do metrô, com a implantação de duas estações (Imigrantes em 2006 e Alto do Ipiranga, em 2007) induziu a valorização imobiliária também na margem oposta.

Sobre parte da gleba da Chácara Klabin, cujos prédios emolduram a foto do folheto informativo da Prefeitura (Figura 18) constam algumas informações do *site* da internet,⁵⁰ o qual descreve que as terras onde se implantou o loteamento pertenceram ao imigrante Moishe El-Chono Klabin, que teria chegado a São Paulo no final do século XIX. Transcrevemos um artigo constante daquele *site*, assinado pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), Linha 3 Verde, Secretaria dos Transportes Metropolitanos e Governo do Estado de São Paulo:

Moishe El-Chono Klabin, mais tarde Maurício F. Klabin chega a São Paulo em 1887, com nove libras esterlinas e 20 quilos de tabaco.

Armou-se do melhor jeito que pôde e começou a fazer cigarros. Saía a vendê-los pelos empórios e albergues, com a venda do cigarro juntou dinheiro para comprar mais tabaco na Inglaterra.

Empregou-se em uma tipografia e aprendeu o ofício, fazia escrituração. Os donos da tipografia ofereceram-lhe a compra da mesma. Negócio fechado, tornou-se proprietário.

Nessa condição, após o sétimo ano de trabalho duro, Maurício trouxe a família para o Brasil.

Em 1903, as terras do Banco União foram leiloadas, e os imensos lotes de nº 113, 115 e 116 foram adquiridos por Maurício por 900 contos de réis (grifo nosso).

Naturalizou-se cidadão brasileiro e prosperou em seus negócios, tornando-se um dos pioneiros da indústria do papel no Brasil.

...

Em 1929, o filho⁵¹ cria a Cerâmica MFK, que seria a primeira olaria de forno contínuo em São Paulo, entre as atuais ruas Ricardo Jafet e Arcipreste Ezequias.

...

Posse das terras pela Família Klabin e Solicitação de Usocapião (sic) pelo Sr. João Botecchia e seus Filhos:

A Família Klabin possuía vários inquilinos pois precisava garantir a posse das terras, alugando-as como chácaras entre 1920 e 1967.

Normalmente, estas chácaras ficavam próximas ao córrego do Ipiranga permitindo o plantio de verduras, principalmente alface e agrião e a criação de gado leiteiro para pequena produção.

Por volta de 1950, um dos moradores, o Sr. João Botecchia, entrou na justiça reclamando o direito de usocapião (sic) das terras localizadas na área da atual Rua Francisco Cruz.

O processo correu até 1967, quando a justiça deu ganho de causa à Família Klabin.

---

⁵⁰ Disponível em www.chacaraklabin.com.br. > Acesso em 02 Jun 2011.

⁵¹ Emmanuel Klabin.

Nos 17 anos que durou o processo, o Sr. Botecchia seguiu alugando terrenos, dando início à favelização da região (grifo nosso).

...

Favela da Vergueiro

Esta favela abrigava 1.171 barracos e cerca de 5 mil pessoas.

A partir de 1967, a região passou por um processo de recuperação, que culminou com a extinção da favela.

Inicialmente, com a ajuda da força pública, foram fechados os bares e, posteriormente, com o acompanhamento da Secretária (sic) de Promoção Social iniciou-se, pacificamente, o processo de transferência dos moradores da favela.

A família Klabin arcou com a compra de madeiras para construção de novas casas, em outro local, assim como os custos para o transporte da mudança destes moradores.

O artigo assinado pelo Governo do Estado de São Paulo e Secretaria de Transportes Metropolitanos assume um tom de ironia, ainda que retrate uma situação que demonstra a extensão da histórica desigualdade urbana e o drama daqueles moradores que perdem o direito à fixação no espaço ocupado, ao transcrever nessas páginas o seguinte comentário:

Ficou famosa, na família Klabin, uma frase do capataz Joviano, encarregado durante a transferência dos moradores da favela do Vergueiro: a família dizia:

‘Joviano, nós não admitimos nenhuma violência contra os moradores’ e ele respondia: ‘Doutor não se preocupe eles saem por instantânea vontade’.

A remoção da favela foi descrita como ‘processo de recuperação’, no artigo assinado pelo Metrô de São Paulo, mencionado acima. Já o encerramento do incinerador Vergueiro não se deu de forma tão ‘instantânea’ quanto desejava a ‘mão invisível’ da especulação imobiliária. Mas o ritmo imposto pelas manifestações de oposição dos condomínios vizinhos imprimiu uma velocidade muito maior aos processos. Muitos registros de manifestações de bairros vizinhos a aterros sanitários são observados, todavia, o perfil sócio-econômico da população é fator essencial para que o pleito da comunidade seja atendido. Em Fialho (1998, p. 86), consta uma análise dessa lógica da valorização imobiliária, sobre a implantação dos destinos finais do lixo no século XX, que serve também para as unidades de tratamento de resíduos: até a década de 1950, a implantação dos destinos finais seguia uma orientação para sudoeste, desde então, com o eixo de valorização imobiliária orientado para sudoeste, passou a seguir a orientação para leste e norte.

Figura 19: Município de São Paulo - Localização da Favela Vergueiro (1) e do local no qual viria a ser instalado o Incinerador (2) – ano de 1958

Fonte: Imagem aérea disponível em www.geoportal.com.br > Acesso em 15 Jun 2011.

Na imagem da Figura 19, podemos observar que alguns loteamentos, como a Vila São José (à direita da foto), já em 1958, estavam implantados e seus lotes devidamente ocupados. Outro loteamento, a Vila Firmiano Pinto, onde se localizava o incinerador, também já se apresentava implantado antes de 1958, conforme a Planta da Cidade de São Paulo e Municípios Circunvizinhos, elaborada pela Light, empresa de fornecimento de eletricidade⁵². A verticalização desse loteamento e a grande proximidade com a chaminé, também ampliaram as pressões para seu fechamento.

As duas usinas de compostagem, São Mateus e Leopoldina, destinaram, durante as três décadas de operação, um pré-composto cuja qualidade não se manteve ao longo dos anos, em virtude da alteração significativa da fração orgânica do lixo de São Paulo. A usina de compostagem de São Mateus, na zona leste, iniciou sua operação em 1970, enquanto que a

---

⁵² Planta da Cidade de São Paulo e Municípios Circunvizinhos elaborada pela Repartição de Eletricidade da The São Paulo Tramway Light & Power Co.Ltd. (Escala 1:50.000) – Electr.Dept.Nº. 10831 – Outubro de 1950.

usina de Vila Leopoldina, na zona oeste, teve início em 1974. Ambas encerraram suas atividades em 2004.

No ano de 2003, penúltimo ano de operação, elas receberam, juntas, 334.432 toneladas, uma média de 480 toneladas diárias para cada uma. Foram produzidas 153.404 toneladas de pré-composto, além de uma triagem de material reciclável de 6.464 toneladas, em ambas as unidades. Um total de 174.564 toneladas foi descartado como rejeito (52,2% do total recebido). Os contratos importavam em valores mensais de cerca de um milhão de reais para cada usina. A análise da soma das toneladas transformadas em pré-composto e do material reciclável (159.868 toneladas) permite concluir que anualmente um volume médio de 683.196 metros cúbicos foi poupado no destino final, considerando-se a massa específica de resíduos domiciliares de 234 kg/m³ (Fialho 1998, p.88), ampliando a vida útil dos aterros sanitários, sem contar o volume relativo ao solo necessário para a cobertura desses resíduos. Também os custos com os sistemas de exaustão de gases, captação e transporte de líquidos percolados, drenagem pluvial e monitoramento geotécnico do aterro, foram reduzidos com o trabalho das usinas.

A usina de Vila Leopoldina foi objeto de maior pressão pelo seu fechamento. A grande valorização dos terrenos localizados no entorno dessa usina, cuja crescente verticalização fazia-se notar desde o final da década de 1990, foi o principal agente para o encerramento das atividades daquela unidade. Cabe destacar que o poder público municipal nunca realizou algum investimento visando à sua modernização, com medidas mitigadoras para redução de odores (principal fonte de críticas) como a instalação de tecnologia de pressão negativa, confinamento dos galpões e dos sistemas de triagem e melhora da qualidade do composto, com a realização do processo de cura em todas as suas etapas.

Pelo fato de esses equipamentos terem sido concebidos em uma época na qual a tecnologia de controle de emissões (1948 a 1968) encontrava-se muito incipiente⁵³, e pela histórica ausência de investimentos para sua modernização, essas unidades passariam a ser o foco de crescente manifestação da população moradora do entorno. Essa caixa de ressonância ganharia maior amplitude, à medida que os primeiros edifícios de alto padrão foram implantados, tanto para a unidade do Vergueiro, já visto, como para a usina Leopoldina.

---

⁵³ Vale lembrar que a primeira Conferência sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, deu-se no ano de 1972.

Os clamores da valorização imobiliária devem ter sensibilizado setores da esfera pública estadual, que em 2004 reclamavam da administração pública municipal o encerramento das atividades da Leopoldina, sem se darem conta (ou muito pelo contrário) de que essa previsão já se fazia presente no plano de trabalho da licitação que se encontrava em andamento naquele mesmo ano.

Todos eles foram alvo da denominada postura *Nimby*, termo cujo significado em inglês remete a “*Not in My Backyard*”, ou seja, “não no meu quintal”. Essa expressão diz respeito à oposição da população moradora nas proximidades de equipamentos e unidades de tratamento e disposição final de resíduos. No caso paulistano, a pressão urbana, aliada à valorização imobiliária, promoveram a mudança do zoneamento urbano e a ocupação de espaços que antes foram demarcados para o uso industrial ou institucional⁵⁴. Nesses terrenos foram instalados os equipamentos de tratamento de resíduos, haja vista que, da mesma forma que para as plantas industriais, seu uso pressupõe um elevado grau de incomodidade, não só pela emissão de partículas e odores, como pela ininterrupta circulação de caminhões.

De acordo com a planta do projeto⁵⁵, o incinerador Vergueiro⁵⁶ teve seu projeto iniciado em 15 de abril de 1966 e finalizado em 11 de julho de 1966, a cargo do escritório de projetos Lucks u. Co., da cidade de Colônia (*Köln*), na Alemanha, contratada pela empresa alemã Josef Martin Feuerungsbau G.m.b.H. , da cidade de Munique (*München*). Esse equipamento foi instalado na junção das ruas Engenheiro Guilherme Winter e Breno Ferraz do Amaral e Avenida Ricardo Jafet, à margem direita do riacho do Ipiranga.

Constam da planta de projeto informações em alemão, com tradução para o português na seqüência:

“Características de construção (Techn. Daten für die Ausführung)
Alvenaria do corpo da chaminé (Schafmauerwerk):
Tijolos normais, duros (Normal-Hartbrandziegel);
Qualidade da argamassa: II (Mortelgruppe II)
Resistência à compressão: 250 kg/cm² (Mauerwerksdruckfestigkeit: 250 kg/cm²)

---

⁵⁴ A mão invisível da especulação imobiliária se vale da tinta e da pena que promovem as alterações no uso do solo urbano.

⁵⁵ Projeto da empresa Lucks u.Co. planta denominada Zeichnung Nr K 3674, escala 1:100, de 26/07/1966, acervo do Departamento de Limpeza Urbana da PMSP, Divisão de Incinerador e Transbordo – Limpurb 5.

⁵⁶ O Incinerador Vergueiro fora denominado São Paulo II – Brasilien. O Incinerador da Ponte Pequena, construído pela mesma empresa, foi a primeira unidade, em 1959.

Tensão de comprimento máximo admissível: 15 kg/cm² (Grobte
zul.Druckspannung: 15 kg/cm²)
 Peso específico: 1900 kg/m³ (Raumgewicht 1900 kg/m³)
Revestimento da chaminé (Fuhermauerwerk):
 Tijolos refratários p/chaminé (Schamoheralsteine)
 Argamassa refratária (Schamohemortel)
 Peso específico: 1900 kg/m³ (Raumgewicht 1900 kg/m³)
Fundações (Fundament):
 Pilares de concreto cravado (Auf Pfahlrost; Stahlbeton)
 Peso específico: 2400 kg/m³ (Raumgewicht 2400 kg/m³)

Os incineradores Ponte Pequena e Vergueiro apresentavam as mesmas características. De acordo com a página da empresa Martin GmbH na internet cada incinerador dispunha de duas linhas (fornos), com capacidade para 150 toneladas cada, totalizando 300 toneladas para cada incinerador. A potência térmica por linha era de 9,44 MW, totalizando 18,88 MW. A informação sobre a chaminé de 60 metros de altura e 3,80 de diâmetro superior interior completa a especificação, ainda que a chaminé de fato edificada, em tijolos maciços, não tenha superado 30 metros de altura.

A unidade instalada em São Paulo foi a primeira planta no mundo produzida pela empresa Martin GmbH, destinada à incineração de resíduos domiciliares. A empresa foi fundada em 1925⁵⁷. De acordo com o *site* da Martin GmbH, foram implantadas 376 unidades em 31 países. Esses equipamentos apresentam-se assim distribuídos:

Tabela 21: Quantidade de incineradores da empresa Martin GmbH por continente

Continente	Número de países	Número de incineradores
Europa	19	213
Ásia	9	128
América do Norte	2	34
América do Sul	1	2
Totais	31	377

Fonte: Thermal waste treatment facilities using Martin Technologies. Disponível em <http://www.martingmbh.de> > acesso em 15 Jun 2011.

⁵⁷ <http://www.martingmbh.de> > acesso em 15 Jun 2011.

Na Europa, que apresenta a maior quantidade de equipamentos instalados (56,5% do total), a França, com 65 unidades e a Alemanha, com 30 plantas respondiam por quase a metade (44,6%) do total daquele continente.

Na Ásia, o Japão, com 81 unidades implantadas e a China, com 20 incineradores, respondiam por 78,9% do total de instalações daquele continente.

O aproveitamento das unidades de tratamento térmico para a geração de energia e calor é um argumento utilizado pelos defensores dessa tecnologia, justificando sua utilização em países marcados por invernos rigorosos e indisponibilidade de oferta de fontes alternativas de energia. Todavia, os custos de manutenção e modernização devem ser considerados. França, Alemanha, Japão estão no centro da economia mundial e apresentam grande demanda por energia. Os equipamentos de tratamento de material particulado exigem investimentos que equivalem a 55 milhões de euros, em valores de 2002, para uma planta com capacidade de tratamento de 200.000 toneladas/ano.

A distribuição dos incineradores implantados ou a implantar até 2013 encontra-se indicada na Tabela 21.

Figura 20: Distribuição dos incineradores implantados em 31 países, pela empresa Martin GmbH, por período (1959-2010)

Fonte: Thermal waste treatment facilities using Martin Technologies. Disponível em <http://www.martingmbh.de> > acesso em 15 Jun 2011.

A Figura 20 apresenta os períodos de implantação dos incineradores da empresa Martin GmbH. Na primeira década (1959-1970), marcada pela ausência de equipamentos de captação e tratamento do material particulado, foram implantados 20 incineradores, dois dos quais no município de São Paulo. Na década seguinte, outros 55 incineradores eram instalados, enquanto entre 1981 e 1990, instalaram-se 91 plantas de incineração. O período que apresentou o maior registro de unidades instaladas foi o último decênio do século XX, com 112 plantas. A primeira década do século XXI indicou a implantação de 81 incineradores.

Esses dados permitem concluir que a tecnologia de incineração, ao contrário do que se esperava e analisando os dados da empresa alemã, não sofreu uma redução do número de unidades instaladas. Não podemos afirmar, todavia, quanto ao número de unidades que deixaram de operar, a exemplo dos três incineradores de São Paulo, extintos em 1991, 1997 e 2002, como vimos.

As sazonais crises energéticas podem ser o fator que indicaria a adoção dessa tecnologia de tratamento de resíduos, com vistas à geração de energia oriunda da combustão de resíduos. De fato, o que podemos afirmar é que a eliminação de resíduos químicos recomenda esse tipo de tratamento. Isso exige do poder público a contratação desse sistema de tratamento para a fração dos resíduos de serviços de saúde, constituída de resíduos identificados como grupo B, conforme Resolução Conama 005/93. Todavia, o montante de resíduos químicos correspondia a cerca de 6% sobre o total de resíduos de serviços de saúde coletados por um município do porte de São Paulo. No caso da capital paulista, esse total correspondia, em 2001, a seis toneladas diárias. Vale lembrar que se detectava uma necessidade de que as unidades geradoras de resíduos de saúde promovessem melhor triagem na origem, o que possibilitaria a redução desse montante. A planta de Rotterdam, que promove o tratamento de resíduos de saúde da Holanda, com 16 milhões de habitantes, tratava 25 toneladas/dia (6.500 t/ano), ou seja, quatro vezes menos que São Paulo, com seis milhões de habitantes a mais. Dessa forma, os percentuais relativos aos resíduos químicos podem variar entre 6% e 24% sobre o total de resíduos de serviços de saúde.

Uma das grandes questões envolvendo a incineração de resíduos relaciona-se aos valores necessários aos investimentos para a modernização e para a manutenção. Investimentos para modernização de um equipamento de incineração com capacidade para o tratamento de 160.000 toneladas/ano importam em cerca de 55 milhões de euros, com a

geração de 60.000 MWh de eletricidade, dos quais há um consumo de um terço para a operação da própria planta, restando 40.000 MWh para comercialização. Também são gerados 144.000 MWh de energia térmica, que é captada, para a venda do vapor⁵⁸.

Figura 21: Carimbo contendo as informações do Projeto do Incinerador Vergueiro

W 000
11/11/66

für den Bauherrn _____

für den Unternehmer: _____

E 7919504/110 26.7.66

Datum	Name
gezeichnet: 15.4.66	Lucks
geprüft: 17.7.66	Lucks

Lucks u. Co.
Braumachweg KÖLN Muenheim

Betr.: Sao Paulo II - Brasilien

Material: Schornstein 80.0 m hoch; 3.40 m li.
ob. u. Ausbaustufe I: 60.0 m hoch; 3.80 m li. ob. u.

Zeichnung Nr.: 3674/11

Chaminé de 80m de altura
Fase I: 60m de altura - diâm.
sup. interior = 3.80m
Arranjo geral

Diese Zeichnung bleibt einschließlich aller Kopien das ausschließliche Eigentum der Lucks u. Co. Muenheim. Der Gebrauch ist nur mit unserer schriftlichen Zustimmung und in unserem Interesse erlaubt. Sie darf lediglich zu dem Einzweck Verwendung finden, zu dem sie von uns überlassen wurde und weder kopiert, noch Dritten zur Einsichtnahme und weitergegeben, noch zur Ersatzteilbeschaffung, außer bei uns, verwendet werden. Wir behalten uns ausdrücklich das Recht vor, diese Zeichnung zurückzufordern. Alle Patentrechte vorbehalten.
Jos. Maria, Feuerungsbau G.m.b.H., Münden 73

Fonte: Acervo do Departamento de Limpeza Urbana da PMSP

O material produzido pela Secretaria de Serviços e Obras da Prefeitura de São Paulo (Figura 18) contendo a programação do evento do dia 26 de abril de 2002, que marcou o fechamento oficial do Incinerador, apresenta algumas informações sobre aquela unidade:

Um pouco de história...

Inaugurado em 1968, o incinerador Vergueiro tinha por finalidade a queima do lixo doméstico. Contudo, a partir de 1977, com o fechamento dos incineradores particulares de hospitais, passou a ser utilizado para a queima de resíduos de saúde.

Sem os filtros adequados, a emissão de material particulado representou por muito tempo um perigo à saúde humana e ao meio ambiente. Consciente desse problema, a Prefeitura da Cidade de São Paulo, em seu primeiro ano de governo, decidiu desativar definitivamente o incinerador. Assim, a maior parte do material foi enviada para a estação de tratamento do Jaraguá (sic), que possui tecnologia apropriada. Hoje, com a contratação, por meio de concorrência pública, de serviço terceirizado para a queima de resíduos dessa espécie, o problema foi finalmente resolvido.

⁵⁸ Relatório de Visita às experiências de gestão de resíduos de França e Holanda – junho/julho 2002, constante do Processo Administrativo **2002-0.127.443-0**, da Prefeitura do Município de São Paulo (2002, fls. 107-208). O exemplo utilizado foi o do Incinerador municipal Lyon Nord, operado pelo município de Lyon (França).

Ao fechar o incinerador Vergueiro, a atual administração atende a uma antiga reivindicação dos moradores do Ipiranga e Vila Mariana, e contribui para a melhoria da qualidade de vida da população de São Paulo.

A gestão de resíduos de saúde inicia com a coleta especial dos resíduos de estabelecimentos de saúde (hospitais, clínicas particulares, unidades básicas de saúde, pronto-socorros, clínicas odontológicas, ambulatórios, clínicas veterinárias etc.) em viaturas menores, remuneradas por quilometragem, ou caminhões especiais, para estabelecimentos de maior geração de resíduos.

Para o tratamento dos resíduos coletados a ABNT- NBR 10.004/87 classifica os resíduos em classe I (perigosos), classe II (não-inertes) e classe III (inertes). Desse modo, os resíduos de serviços de saúde são enquadrados como Classe I. Cabe a observação que os resíduos gerados nas áreas administrativas, cozinha e setores de unidades de saúde que não tenham entrado em contato com as áreas ambulatoriais, de leitos ou espaços de atendimento direto a pacientes, não são enquadrados como infectantes ou perigosos, podendo ser descartados juntamente com o resíduo comum.

Já a Resolução 005/93 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, em seu anexo I, adota a seguinte classificação:

Grupo A: Resíduos que apresentam risco potencial à saúde pública devido à presença de agentes biológicos. Incluem-se neste grupo, dentre outros: sangue e hemoderivados, animais mortos em experimentação ou a bordo de meios de transporte, objetos perfurantes ou cortantes provenientes dos estabelecimentos de saúde etc.

Grupo B: Resíduos que apresentam risco potencial à saúde pública e ao meio ambiente devido às suas características químicas (incluem-se aqui, dentre outros, os produtos considerados perigosos pela NBR-ABNT 10004).

Grupo C: Rejeitos radioativos provenientes de serviços de medicina nuclear e radioterapia.

Grupo D: Resíduos comuns, como todos os demais que não se enquadram nos grupos acima descritos.

O incinerador Vergueiro foi implantado na mesma época do incinerador municipal de Lyon⁵⁹, na França, que continua em operação. A diferença entre os dois equipamentos é que o exemplar de Lyon recebeu investimentos⁶⁰ para a instalação de mecanismos de captação e tratamento das emissões e libera na atmosfera apenas vapor d'água, enquanto o Vergueiro operou durante anos sem que nenhum tipo de tratamento do material particulado tenha sido instalado e lançou na atmosfera, durante as mais de três décadas em que operou, uma fumaça cuja coloração denunciava a combustão incompleta dos materiais incinerados.

---

⁵⁹ O incinerador Lyon Nord iniciou operação no ano de 1970.

⁶⁰ 360 milhões de Francos, o equivalente a 55 milhões de Euros, em valores de 2002.

De fato, a história descrita no folheto informativo da Prefeitura sobre o fechamento do Vergueiro deixou de abordar algumas questões. A primeira observação a respeito de sua operação e que também consta do folheto é que ele foi concebido para a combustão de resíduos domiciliares, cujo calor específico é menor, em razão do elevado percentual de água em meio à matéria orgânica. O material previsto em projeto (tijolos refratários) apresentava uma resistência menor, em função do menor calor específico do lixo doméstico, mais úmido.

A partir do ano de 1982, quando passaram a receber apenas os resíduos de serviços de saúde, a manutenção dos três incineradores de São Paulo se tornou mais complexa, haja vista que os projetos originais se referiam a uma diferente composição de resíduos. No momento em que as duas linhas dos fornos recebiam um material com menor percentual de matéria orgânica, e, portanto de calor específico maior, a elevação das temperaturas levou a uma manutenção mais constante e, portanto, uma operação menos regular.

A lei municipal 7732, de 1972, trazia a determinação, em seu artigo 10, para que os resíduos de saúde considerados infectantes fossem incinerados no próprio estabelecimento, previsão constante da lei municipal 6297, de 1963, que obrigava a existência de incineradores de lixo nos hospitais, creches, sanatórios, pronto-socorros, dispensários, casas de saúde, maternidades, ambulatórios médicos, oficiais ou não. Essa disposição foi alterada pela lei 9560, de 1982, quando a coleta de “resíduos originários de estabelecimentos hospitalares”, conforme o disposto no artigo 3º da referida lei, passou a ser de responsabilidade da municipalidade.

Desse modo, a partir de 1982, os três incineradores municipais passaram a tratar os resíduos de saúde e a apresentar problemas de operação, pelas características expostas acima. Com a necessidade de tratar uma massa composta majoritariamente pelos resíduos de saúde, o incinerador Pinheiros operou durante nove anos, até encerrar suas atividades em 1991 (Fialho, 1998, p. 86). Já os fornos da Ponte Pequena operaram por mais quinze anos, entre 1982 e 1997, apresentando dificuldades de operação e manutenção. O Vergueiro, de tecnologia e características idênticas ao Ponte Pequena, operaria por 20 anos em condições inadequadas de operação, sujeito a uma reparação permanente de peças. Esse período de operação dessas linhas exigiu um monitoramento especial. Os fornos eram alimentados com os resíduos de saúde misturados a uma parte de resíduos domiciliares, de modo a reduzir o calor específico e diminuir a frequência das avarias no equipamento.

Quando encerrou suas atividades, o Vergueiro recebia, em média, 100 toneladas diárias. Sobre essa massa de resíduos de saúde cabe aqui um comentário. Em visita à unidade de incineração de resíduos de saúde de Rotterdam⁶¹, que trata os resíduos de todas as unidades de saúde da Holanda (15 milhões de habitantes), fomos informados de que são enviadas diariamente para aquela unidade 24 toneladas, o que permite deduzir que a quantidade diária de resíduos de saúde do município de São Paulo (100 toneladas), com uma população de 11 milhões de habitantes, carecia de melhor triagem na origem, sobretudo porque o tratamento de resíduos infectantes é cerca de sete vezes mais caro do que para os resíduos comuns.

No ano de fechamento do Vergueiro (2002), já era realizado o tratamento de 50 toneladas em uma unidade particular contratada, com tecnologia de rádio-ondas, denominada desativação eletro térmica (Electro Thermal Deactivation – ETD), no bairro do Jaguaré (e não Jaraguá, como constou do folheto). Naquela oportunidade estavam em execução análises para o tratamento das 50 toneladas restantes. Ao mesmo tempo, a municipalidade realizava o lançamento da licitação para a contratação de unidade de tratamento dos resíduos do grupo B (Conama 005/93). Nesse sentido, o fechamento do Vergueiro só foi possível porque o Departamento de Limpeza Urbana, no segundo semestre de 2001, concluiu o edital de concorrência pública para a substituição da velha unidade municipal por uma nova, de propriedade particular e porque houve a liberação para a operação da unidade do Jaguaré com o dobro da carga anterior.

As normas de operação de unidades de incineração estão especificadas em parâmetros técnicos de emissão de compostos. No Estado de São Paulo, a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - Cetesb é o órgão de controle ambiental, que conta com normativa própria para o monitoramento de sistemas para incineração de resíduos de saúde, portos e aeroportos⁶².

O Manual de Gerenciamento Integrado IPT-Cempre (1996, p. 236) apresenta os valores máximos de emissão dos compostos:

---

⁶¹ Relatório de Visita às experiências na área de gestão de resíduos sólidos de França e Holanda – junho/julho 2002 - Processo Administrativo nº 2002-0.127.443-0, fls. 122.

⁶² Norma Cetesb E15.011.

Tabela 22 – Valores máximos de emissão para incineração

Composto	Valor mg/Nm ³
HF	5
CO	125
SO ²	1200
Material particulado	150
Dioxinas	0,14
Cádmio e mercúrio	0,28
Arsênio e níquel	1,4
Chumbo e cromo	7

Fonte: IPT-Cempre (1996, p. 236)

A cidade necessita dessas unidades, mas a pressão da população vizinha força a sua remoção, sobretudo quando se trata da parcela da população com maior renda e influência econômica e política.

Esses incômodos causados por essas unidades não diferem muito daqueles oriundos de unidades industriais, tão comum na paisagem urbana de bairros como Lapa, Ipiranga, Mooca, cuja presença de loteamentos residenciais em meio a diversas quadras industriais era sua mais marcante característica. A São Paulo das chaminés que marcaram a paisagem durante décadas, conviveu com a fuligem lançada na atmosfera das milhares de unidades de seu imenso parque fabril. Sem equipamento de controle de emissões, a população paulistana conviveu com esse impacto ambiental por muitos anos.

O século XXI teve início e São Paulo ainda apresentava equipamentos de tratamento de resíduos, caracterizados pela emissão de material particulado (incineradores) em razão da inexistência de filtros e tecnologia de captação de poluentes.

8.2 - Gestão da coleta e destinação dos resíduos sólidos urbanos em São Paulo: estudos e proposições recentes

Em 1992, a Secretaria de Serviços e Obras da Prefeitura de São Paulo, por meio do Departamento de Limpeza Urbana (Limpurb), publicou um de seus mais importantes estudos na área de resíduos, denominado Diretrizes para a Destinação Final dos Resíduos Sólidos no Município de São Paulo. O trabalho apresentou 17 páginas dedicadas aos aspectos históricos da gestão dos resíduos em São Paulo e ao diagnóstico, um capítulo com 37 páginas contendo as alternativas para a destinação do lixo, inclusive abordando os estudos e planos desenvolvidos anteriormente, envolvendo tratamento e disposição final e um capítulo contemplando os prognósticos, com o desenho de três cenários.

O trabalho realizado por um Grupo coordenado por Jair Rosa Cláudio, contou com a participação de membros da Secretaria de Serviços e Obras e de representantes das Secretarias Municipais de Planejamento, Transportes, Negócios Jurídicos e Administrações Regionais e constitui um documento que demonstra com muita clareza todas as etapas que envolvem o gerenciamento de resíduos sólidos. Sua relevância é ainda maior à medida que retrata a preocupação da gestão municipal do período 1989-1992 com a regularidade de contratos e demonstra grande responsabilidade administrativa, permitindo à gestão seguinte a continuidade do planejamento, uma vez que os prazos até o encerramento dos contratos vigentes à época apontavam para um período superior a dois anos, como demonstra o texto inicial, do Secretário de Serviços e Obras (SÃO PAULO, 1992):

[...] Como premissa de nossa gestão na Secretaria consideramos fundamental deixar como marca dessa Administração, a preocupação com o presente e o futuro da atuação do Município, na destinação dos resíduos sólidos, uma de suas principais atribuições.

Ao invés de manter o problema do destino final dos resíduos sólidos em situação crítica e ameaçada de colapso imediato – como vem ocorrendo há muitos anos –, optamos por manter em funcionamento as instalações e aterros sanitários prolongando a sua vida útil, possibilitando à próxima administração em tempo suficiente para que avalie o problema e a ele dedique sua competência.

Firmes nesse propósito deixaremos os aterros com vida útil até 1996, as usinas com a operação contratada por 30 meses e os incineradores com contratos possíveis até 30 meses também.

Com essas medidas, a próxima administração terá condições de conhecer, meditar e implementar as diretrizes propostas pelo Grupo de Trabalho, deixando então para São Paulo um conjunto de soluções que poderá resolver os problemas da destinação final dos resíduos sólidos até o final de 2001.

O município de São Paulo apresenta uma dimensão imensa, seja qual for a matéria de análise. A gestão de resíduos não escapa a essa regra. A histórica centralização das despesas nas respectivas secretarias municipais e não nas antigas administrações regionais, substituídas pelas subprefeituras, resulta em contratos cujo valor é sempre de grande vulto. O Departamento de Limpeza Urbana (Limpurb) do município de São Paulo dispunha, em 2001, de um orçamento superior à maioria dos municípios paulistas. O diretor do Limpurb era o ordenador de despesas para os contratos de coleta, varrição e serviços diversos das 27 administrações regionais⁶³.

Esse fator pressupõe um prazo considerável para a elaboração de todos os estudos técnicos e econômicos para o lançamento do edital de licitação, sobretudo nos casos dos contratos de coleta e varrição, com análise de insumos, produtividade, e o levantamento de muitos itens de preço. Para os aterros sanitários, embora suas planilhas de composição de preços contenham menos itens do que as dos contratos citados anteriormente há a etapa do licenciamento, outorgado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, mediante apresentação do EIA-RIMA (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental), cuja análise, no caso de um empreendimento público, demanda um prazo muito extenso. Dessa forma, a administração pública se vê diante de uma situação de pouca governabilidade, caso tenha um prazo insuficiente para os contratos de operação dos serviços, até a definição e a adoção do plano de gestão.

O trabalho de 1992 teve também o mérito de abordar a questão dos consórcios municipais, como uma solução para o destino final. Nesse sentido, no capítulo das Alternativas Estudadas para a Destinação do Lixo (SÃO PAULO, 1992, p. 26) consta a seguinte informação:

Muito se tem falado da necessidade de discussão a nível regional, dos problemas relacionados à destinação de lixo. Uma solução para este problema, a nível metropolitano tem sido sempre recomendada pelos técnicos e especialistas do setor. Entretanto, a Prefeitura do Município de São Paulo muito pouco tem feito nessa direção.

Uma das poucas iniciativas recentes, com vista a um possível consórcio, refere-se às tratativas efetuadas com a Prefeitura de Osasco visando a possível implantação de um aterro sanitário naquele município para ser utilizado por São Paulo.

---

⁶³ Sé (SE), Lapa (LA), Jaçanã-Tremembé (JT), Pirituba-Jaraguá (PJ), Freguesia do Ó (FO), Perus (PR), Santana-Tucuruvi (ST), Casa Verde (CV), Itaquera (IQ), São Miguel Paulista (MP), Ermelino Matarazzo (EM), São Mateus (SM), Guaianazes (G), Jabaquara (JA), Vila Mariana (VM), Santa Amaro (SA), Capela do Socorro (CS), Pinheiros (PI), Butantã (BT), Cidade Ademar (AD), Campo Limpo (CL), Vila Maria-Guilherme (MG), Penha (PE), Ipiranga (IP), Vila Prudente (VP), Mooca (MO), Aricanduva-Vila Formosa (AF).

Na última reunião realizada em 29.07.91 naquela Prefeitura, com representantes de ambos os municípios, foi apresentada a proposta de Osasco de um 'Plano Intermunicipal para Disposição Final de Resíduos Sólidos'.

Foram apresentados pelos membros da Comissão nomeados pelo Exmo. Sr5. Prefeito de Osasco, os custos locais estimados pela viabilização de expansão, acessos e implantação do aterro localizado no Jardim Três Montanhas, na zona Norte do Município de Osasco.

Após a discussão dos números e dados apresentados, resolveu-se que os membros presentes, nomeados pela Exma. Sra. Prefeita do Município de São Paulo, representariam em época oportuna, contraproposta, dentro das possibilidades, necessidades e recursos daquela Prefeitura.

Os números apresentados por Osasco foram:

- Custo de desapropriação de aterro = $450.000 \text{ m}^2 \times \text{Cr\$ } 40.000/\text{m}^2$

Cr\$ 18 bilhões ou US\$ 51,5 milhões
- Custo total das obras de acesso = US\$ 9,5 milhões

(duas pistas de 10,5 m com canteiros, iluminação e drenagem, numa extensão de seis quilômetros)
- Implantação inicial das obras do aterro = US\$ 2,2 milhões
- TOTAL = US\$ 63.220.000 ou Cr\$ 22.632.760.000

A Prefeitura de São Paulo considerou excessivos os custos apresentados. A Prefeitura de Osasco propunha que a de São Paulo assumisse os investimentos supra citados, para viabilizar o consórcio. Perante tal número, a Prefeitura de São Paulo desinteressou-se em continuar as negociações.

Essa iniciativa malograda foi a única experiência a se aproximar de um acordo intermunicipal envolvendo o município de São Paulo. Apenas poucos acertos temporários entre os municípios ocorreram, como no caso de breve período de utilização do incinerador Vergueiro por municípios da região do Grande ABC, na década de 1980, ou o uso do aterro Bandeirantes pelo município de Taboão da Serra, entre 1996 e 2004.

Nos próximos parágrafos vamos apresentar os aspectos que envolveram a gestão de resíduos em São Paulo no ano de 2001.

O município de São Paulo, com uma população da ordem de 10 milhões de habitantes em 2001, ocupando uma área urbanizada de cerca de 900 km², de um território total de 1.200 km², contava com dois aterros sanitários: o aterro Bandeirantes, localizado na porção noroeste do município e o aterro Sítio São João, na parte sudeste. O Bandeirantes, cujo início de

operação data do ano de 1979, ocupando uma área de cerca de um milhão de metros quadrados, recebeu uma média diária de 4.700 toneladas no ano de 2003 (Figuras 23 e 24). O Sítio São João iniciou suas operações em 1992, em uma área desapropriada pelo município de 87 hectares (Fialho, 1998, p. 211). Encontra-se situado junto aos limites dos municípios de São Paulo e Mauá. O projeto executivo previa uma capacidade diária de 2.500 toneladas, apontando para uma capacidade final de 16 milhões de toneladas (Fialho, 1998, p. 211). Podemos verificar, analisando as informações da Figura 24, que a capacidade teórica diária, prevista em projeto, foi superada em mais que o dobro. No ano de 2003, o Sítio São João recebeu um total de 1.884.341 toneladas, o que perfazia 5.162 toneladas diárias. O custo mensal dos aterros importava em 2001, cerca de R\$ 7 milhões mensais, dessa forma, a Secretaria de Finanças disponibilizou R\$ 90,9 milhões para aquele exercício. Nos valores pagos para a operação do aterro Bandeirantes no ano de 2001 observou-se a seguinte variação:

Tabela 23: Valores de medição do aterro sanitário Bandeirantes – município de São Paulo (maio a agosto de 2001)

Período	Valor R\$
01/01 a 30/04	13.940.060
01 a 31/05	3.110.657
01 a 30/06	3.125.891
01 a 31/07	2.894.757
01 a 31/08	2.841.615

Fonte: Processo administrativo de pagamento n° 2001-0.130.184-3– Departamento de Limpeza Urbana - 2001

A operação de um aterro sanitário implica a execução de vários itens. O maciço que abriga as células de resíduos é monitorado diariamente, de modo a detectar possíveis deslocamentos horizontais e verticais. Para os aterros de São Paulo, cujas alturas superavam os 100 metros e sujeitos a precipitações pluviométricas intensas nos meses de verão, os dispositivos de segurança são quesitos essenciais e a preocupação com a estabilidade do aterro é constante. O consumo mensal de terra para cobertura dos dois aterros sanitários representa

um valor significativo. Desse modo, reduzir a espessura⁶⁴ (em centímetros) do material permite uma racionalização e uma economia expressiva, como podemos observar na Tabela 24, a seguir:

Tabela 24: Consumo de terra para cobertura de frente de lixo nos aterros Bandeirantes e Sítio São João e valores de medições– Junho a Agosto de 2001

Mês	Consumo (m³)	Valor da Medição (R\$)
Junho 2001	102.883	754.235
Julho 2001	118.072	909.354
Agosto 2001	90.876	676.653

Fonte: Município de São Paulo - Departamento de Limpeza Urbana - Relatório da Divisão de Aterros – Limpurb 04 – Agosto 2001

Os acessos para os aterros consomem, em média, 30.000 m² de material de revestimento. No município de São Paulo verifica-se uma variação sazonal, com relação ao revestimento dos acessos, para os meses de inverno, em razão da redução significativa no índice pluviométrico, entre junho e agosto. Para os meses de verão, entre dezembro e fevereiro, marcados pela ocorrência de grandes precipitações, verifica-se a necessidade de revestimento dos acessos para a circulação dos caminhões e carretas. O coeficiente de compactação (massa específica) dos resíduos varia de cerca de 250 kg/m³ na coleta, entre 300 e 500 kg/m³ no interior do caminhão coletor e entre 1.000 a 1.200 kg/m³ após a compactação no aterro sanitário. Um caminhão com 10 toneladas transporta um volume entre 15 e 20 m³.

---

⁶⁴ De acordo com o Manual de Gerenciamento Integrado – Lixo Municipal (2000, p. 283) “A cobertura diária ou intermitente deve ser realizada após o término de cada jornada de trabalho, com uma camada de cerca de 0,20 m de solo.”

Tabela 25: Consumo de material para revestimento dos acessos internos aos aterros Bandeirantes e Sítio São João – Junho a Agosto de 2001

Mês	Revestimento Reforçado Consumo (m²)	Manutenção Revestimento Reforçado (m²)	Manutenção Revestimento Simples (m²)
Junho 2001	42.683	31.645	45.177
Julho 2001	33.749	30.990	34.275
Agosto 2001	22.073	15.607	30.011

Fonte: Município de São Paulo - Departamento de Limpeza Urbana - Relatório da Divisão de Aterros – Limpurb 4 – Agosto 2001

Tabela 26: Valores desembolsados com revestimento para os acessos internos dos aterros Bandeirantes e Sítio São João – Junho a Agosto de 2001

Mês	Revestimento Reforçado Consumo (R\$)	Manutenção Revestimento Reforçado (R\$)	Manutenção Revestimento Simples (R\$)
Junho 2001	552.954	359.414	314.648
Julho 2001	491.567	336.141	456.277
Agosto 2001	299.400	332.707	205.387

Fonte: Município de São Paulo - Departamento de Limpeza Urbana - Relatório da Divisão de Aterros – Limpurb 4 – Agosto 2001

Tabela 27: Variação dos valores de medição entre os meses de Junho e Agosto de 2001 – Aterros Bandeirantes e Sítio São João

Item	Valores Junho/01	Valores Julho/01	Valores Agosto/01
Terra para cobertura	754.235	909.354	676.653
Manutenção Revestimento Reforçado	359.414	336.141	332.707
Manutenção Revestimento Simples	314.648	456.277	205.387
Totais	1.428.297	1.701.772	1.214.747

Fonte: Município de São Paulo - Departamento de Limpeza Urbana - Relatório da Divisão de Aterros – Limpurb 04 – Agosto 2001

Dessa forma, esses valores representam entre 20%, sobre um valor de medição para dois aterros de R\$ 6 milhões, até 25% para um valor de medição de R\$ 5 milhões.

Os custos para o sistema de limpeza urbana, excluída a limpeza de bueiros e bocas-de-lobo, poda e capinação, importava nos valores descritos na Tabela 28:

Tabela 28 – Município de São Paulo – valores mensais relativos aos serviços de limpeza urbana e gestão de resíduos contratados:

Item de Serviço	Valor (x 1000 R\$)
Operação de três Transbordos	2.000
Operação de dois Aterros Sanitários	7.000
Coleta e Transporte de Resíduos de Saúde	500
Tratamento de Resíduos de Saúde	3.000
Operação de duas usinas de compostagem	1.000
Operação de aterro de resíduos da construção	1.500
Operação de dois Transbordos de resíduos da construção	1.000
Coleta Domiciliar	12.000
Varrição e serviços diversos (não rotineiros)	12.000
TOTAL MENSAL	38.000

Fonte: PMSP - Departamento de Limpeza Urbana (2003)

Figura 22 - Município de São Paulo – Equipamentos para a Gestão de Resíduos e Subprefeituras - 2004

Fonte: FIALHO, M.A. (2004): Apresentação realizada no Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo – Palestra: Lixo: Para onde vai o que sobra - 23/04/2004

Figura 23: Origem e destino dos resíduos sólidos no município de São Paulo (2001)

LEGENDA: RCD (resíduos da construção e demolição); ETD (Desativação Eletrotérmica); ETE (Estação de Tratamento de Esgotos)

FIALHO, M.A. (2004): Apresentação realizada no Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo – Palestra: Lixo: Para onde vai o que sobra - 23/04/2004

Analisando o fluxograma constante da Figura 23, verificamos que o destino final (aterro sanitário) ocupa lugar de destaque. De fato, qualquer sistema de manejo de resíduos sólidos ou semi-sólidos, como é o caso do lodo resultante do tratamento de esgoto, deve ser planejado a partir do destino final. Coletar o lixo domiciliar implica transportá-lo para um destino que deve ser definido a partir de algumas variáveis que levem em conta o menor percurso para o deslocamento da carga, a existência de viário compatível, a menor distância em relação ao centro gerador, condições ambientais para a área definida como destino final.

Figura 24: Massa de resíduos e destino da coleta domiciliar no município de São Paulo (2003)

FIALHO, M.A. (2004): Apresentação realizada no Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo – Palestra: Lixo: Para onde vai o que sobra - 23/04/2004

Como mostra a Figura 24, no ano de 2003 o município de São Paulo promoveu a coleta domiciliar de 3.161.814 toneladas de resíduos, das quais 1.062.004 toneladas seguiram para a Estação de Transbordo Ponte Pequena (33,5%), 619.401 toneladas para a Estação de Transbordo Santo Amaro (19,5%) e 376.360 toneladas para a Estação de Transferência Vergueiro (11,9%), o que equivale a 65% do total coletado. Outras 334.432 toneladas (10,5%) foram encaminhadas para as duas usinas de compostagem (Vila Leopoldina e São Mateus), das quais 164.564 toneladas (5,5%) resultaram como rejeito e foram enviadas aos dois aterros. Outras 159.868 toneladas foram recuperadas e tratadas como pré-composto (153.404 toneladas) e separadas para a reciclagem (6.464 toneladas). 24,5% do total coletado seguiram diretamente para os dois aterros, em razão da proximidade com o destino final. Os dois destinos finais do município receberam juntos naquele ano, 3.566.619 toneladas, quantidade

que inclui os resíduos resultantes da limpeza urbana (poda, limpeza de bueiros e bocas-de-lobo, objetos volumosos, lodo de Estação de Tratamento de Esgoto – ETE - e resíduos inertes).

Figura 25: Transporte de líquido percolado (chorume) de aterros ativos e desativados no município de São Paulo (2003)

FIALHO, M.A. (2004): Apresentação realizada no Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo – Palestra: Lixo: Para onde vai o que sobra - 23/04/2004

Sobre a Figura 25, cabe a constatação de que, um aterro desativado, como no caso dos aterros Vila Albertina e Santo Amaro, ambos encerrados em 1993 e com 17 anos de operação,

geravam, em 2003, entre 5,5 a 8,5% ⁶⁵ do montante anual de líquidos percolados (chorume) captados em um aterro sanitário em atividade. O transporte desse material, realizado por caminhões tanque, até a estação de tratamento de esgotos era uma necessidade, em razão da ausência de sistema de tratamento de efluentes e rede de captação subterrânea para o lançamento na rede de esgotos.

Na coleta seletiva oficial, realizada pela Prefeitura de São Paulo nos anos de 2003 e 2004, foram implantadas 14 centrais de triagem. A coleta dos materiais recicláveis era encaminhada para essas centrais, operadas por cooperativas de catadores. O sistema previa a coleta de containers com capacidade para 1.000 e 2.000 litros, localizados em parques públicos, a partir da entrega voluntária. Na coleta porta-a-porta, os caminhões contratados pelo município promoviam a coleta semanal, em circuitos pré-estabelecidos.

Esse sistema coletou em média, 1.100 toneladas de material reciclável por mês, no ano de 2003 e 5.300 toneladas por mês no ano de 2004, o que significou um grande avanço frente à porcentagem verificada no ano de 2001, que representou 0,03% sobre o total de resíduos coletados naquele ano. A coleta seletiva de porta-a-porta utilizava 15 caminhões das empresas contratadas para a coleta domiciliar convencional e outros 44 caminhões alugados, di tipo gaiola, sem compactação, para a coleta realizada pelas cooperativas, bem como outros 12 caminhões com braço mecânico, para a coleta de containers disponibilizados para a coleta voluntária (1.000 e 2.500 litros).

As informações relativas aos sistemas operados pela Prefeitura de São Paulo, a cidade mais populosa do país e pólo financeiro nacional há quase um século, podem auxiliar a compreensão dos processos pelos quais o conjunto de municípios brasileiros deverá enfrentar para adotar sistemas de tratamento e disposição final de resíduos.

As recentes definições legais nacionais, expressas na Lei Nacional de Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005), Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e a Lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), podem indicar um novo cenário, sobretudo no que se refere ao destino final de resíduos. Fialho (1998, p.66-68), analisando os dados do Censo 1991 sobre coleta de lixo domiciliar, constata que as

---

⁶⁵ 8,5% (Vila Albertina em relação ao Bandeirantes), 6,8% (Santo Amaro em relação ao Bandeirantes), 6,9% (Vila Albertina em relação ao Sítio São João) e 5,5% (Santo Amaro em relação ao Sítio São João)

deficiências não se verificavam somente nas inadequadas formas de disposição final de resíduos, mas antes de tudo, na coleta:

De acordo com o IBGE, segundo o Censo Demográfico de 1991, do total de domicílios localizados em área urbana, cerca de 80%, em média, possuíam coleta de lixo realizada direta (porta-a-porta) ou indiretamente (caçamba). Porém, se excluirmos as regiões Sul e Sudeste dessa análise, a média cai a 65%.

A Região Norte apresenta o menor índice de domicílios atendidos pela coleta, com 55% sobre o total de domicílios, num total de 537.106 unidades. Os Estados de Tocantins, com 63% dos domicílios não atendidos e o Pará, com 51%, são os que apresentam piores condições...

Em condições um pouco melhores encontra-se a Região Nordeste, com 64% dos domicílios cobertos pela coleta, estando ainda, todavia, muito aquém das condições aceitáveis nesse item. O Maranhão, com 74% dos domicílios não atendidos e o Piauí, com 57%, foram os Estados em condições mais desfavoráveis.

A região Centro-Oeste vem a seguir com uma média de 76% de domicílios servidos pela coleta do lixo. Os Estados de Mato-Grosso, com 34% dos domicílios não atendidos e Goiás, com 33% são os destaques negativos. Em contrapartida, o Distrito Federal é a Unidade da Federação que ostenta o melhor índice de domicílios atendidos pela coleta, com 98%.

Finalmente, as Regiões Sul e Sudeste, com 87% de cobertura de coleta, são as que contam com a melhor situação. No Sudeste, o Estado do Espírito Santo, com 28% dos domicílios não atendidos e Minas Gerais com 27%, contam com os piores indicadores da região, ao passo que o Estado de São Paulo possui o segundo melhor índice do país, com 96% de atendimento da coleta. Na Região Sul, há maior uniformidade, estando a média regional muito próxima dos valores verificados nos três Estados sulinos.

[...]

As deficiências na coleta resultam, fatalmente, em descarte inadequado, sendo o lixo jogado em encostas, terrenos baldios, corpos d'água etc. Dessa forma, no caso brasileiro, assim como para os demais países subdesenvolvidos, o grande desafio envolve a ampliação do atendimento da coleta.

Outra análise contida em Fialho (1998, p.68-74), a respeito da situação dos municípios do Estado de São Paulo, com relação ao destino final dos resíduos sólidos, aponta para um quadro marcado por certo paradoxo: uma proliferação de simples vazadouros a céu-aberto (lixões) mesmo no Estado de economia mais dinâmica:

Se a Unidade correspondente ao Alto Tietê, cuja maioria dos municípios integra a Grande São Paulo é responsável por cerca da metade do total produzido no Estado e onde mais de $\frac{3}{4}$ do total encontram-se em situações controladas, o que se observa é uma sucessão de municípios por todo o Estado, dispondo o lixo em condições inadequadas, sem controle. Assim, os lixões vão surgindo como cogumelos após a chuva, por todo o Estado de São Paulo, a Unidade da Federação de maior poder econômico.

8.3 - Os municípios da RMSP e o destino final dos resíduos domiciliares

Os 39 municípios da RMSP coletam uma massa diária de 16 mil toneladas de resíduos domiciliares. De acordo com o Inventário de Resíduos Domiciliares, elaborado pela Cetesb em 2010, não há mais registro de município utilizando-se de simples vazadouro a céu aberto (lixão).

Observando as informações da Tabela 29, verificamos que houve um acréscimo entre as quantidades coletadas entre 1998 e 2010, representada não só pelo crescimento vegetativo mas também por uma hipotética melhoria no padrão de vida de parte dos moradores.

Figura 26 – Região Metropolitana de São Paulo – Municípios da RMSP e respectivos Destinos Finais de Resíduos Sólidos Domiciliares– 2010

Fonte: Cetesb – Inventário de Resíduos Sólidos Domiciliares – 2010 – p. 48

Tabela 29 – Região Metropolitana de São Paulo – Coleta de resíduos 1998 e 2010 – por sub-regiões-

Município	Resíduos coletados em 2010 (t/dia)	%	% exceto SP capital (2010)	Resíduos coletados em 1998 (t/dia)	%	% exceto SP capital (1998)
São Paulo	11.000,00	68,41	-	13.200,00		
SUBTOTAL - CAPITAL	11.000,00	68,41	-	13.200,00	76,94	-
Arujá	28,70			18,34		
Biritiba-Mirim	9,80			6,54		
Ferraz de Vasconcelos	80,40			60,24		
Guararema	8,90			5,50		
Itaquaquecetuba	193,10			137,01		
Mogi das Cruzes	214,40			167,97		
Poá	52,20			33,58		
Salesópolis	4,00			3,18		
Santa Isabel	15,80			12,66		
Suzano	152,00			86,95		
SUBTOTAL – LESTE	759,30	4,72	14,95	531,97	3,101	13,45
Barueri	144,40			88,63		
Carapicuíba	221,90			196,73		
Itapevi	120,50			66,76		
Jandira	54,20			30,14		
Osasco	466,50			436,04		
Pirapora do Bom Jesus	6,30			4,20		
Santana de Parnaíba	54,40			22,92		
SUBTOTAL - NOROESTE	1.068,20	6,64	21,03	845,42	4,928	21,37
Caieiras	33,80			22,18		
Cajamar	25,10			16,30		
Francisco Morato	77,10			52,94		
Franco da Rocha	60,60			37,13		
Guarulhos	855,60			667,38		
Mairiporã	28,30			16,84		
SUBTOTAL - NORTE	1.080,50	6,72	21,27	812,77	4,738	20,55
Diadema	231,60			193,87		
Mauá	250,40			205,75		
Ribeirão Pires	56,50			48,77		
Rio Grande da Serra	17,60			13,89		
Santo André	471,70			437,89		
São Bernardo do Campo	526,70			448,97		
São Caetano do Sul	74,80			69,91		
SUBTOTAL - SUDESTE	1.629,30	10,13	32,07	1.419,05	8,272	35,87
Cotia	120,60			63,48		
Embu das Artes	144,00			97,81		
Embu-Guaçu	24,50			16,55		
Itapeçerica da Serra	75,60			54,54		
Juquitiba	8,90			8,74		
São Lourenço da Serra	5,10			3,55		
Taboão da Serra	146,80			91,25		
Vargem Grande Paulista	17,20			10,68		
SUBTOTAL - SUDOESTE	542,70	3,38	10,68	346,60	2,020	8,76
TOTAL	16.080,00			17.155,81		

Fonte: Cetesb – Inventário de Resíduos Sólidos Domiciliares do Estado de São Paulo - 2010

Figura 27 - Região Metropolitana de São Paulo – Quantidade de Resíduos sólidos domiciliares coletados por município - 2010-

Fontes: Cetesb – Inventário de Resíduos Sólidos Domiciliares do Estado de São Paulo – 2010

A Figura 26 contendo as áreas de abrangência dos destinos finais pode sugerir, à primeira vista, um acordo intermunicipal na RMSP para a operação de aterros sanitários, mas não foi o que ocorreu. Na prática o que ocorre é que empreendimentos privados para a implantação de aterros sanitários foram aprovados e terminaram por polarizar as licitações para destino final realizadas em cada município. Dessa forma, a sub-região Noroeste utiliza dois aterros privados (Santana de Parnaíba e Itapevi), a sub-região norte destina seus resíduos ao aterro privado localizado no município de Caieiras, que é também utilizado pelo município de São Paulo, os municípios da sub-região leste encaminham seus resíduos para Itaquaquecetuba, os da sub-região Sudeste utilizam o aterro localizado no município de Mauá, e, por fim, os municípios da sub-região sudoeste encaminham os resíduos para o aterro de

Caieiras. Apenas três aterros sanitários são utilizados somente pelo próprio município: Osasco, Guarulhos e Embu das Artes.

Figura 28 – Disposição Final de Resíduos Sólidos em conjunto de municípios

Fonte: Fialho 1998, p.150

Cabe mencionar ainda que, observando a Figura 27, os municípios da sub-região sudoeste apresentam a quase totalidade de seus territórios em área de proteção aos mananciais. Muitos deles, em razão da pouca disponibilidade orçamentária, valiam-se de lixões como destino final, no ano de 1997.

Tabela 30 – RMSP – Número de municípios por sub-região em relação ao tipo de destino final - 1997

Sub-Região da RMSP	Lixão	Aterro controlado	Aterro sanitário
Norte	04	-	02
Noroeste	06	01	01
Sudoeste	06	-	01
Sudeste	-	-	07
Leste	06	-	04
TOTAL	22	01	15

Fonte: Fialho 1998, p. 148

Figura 29 – RMSP - Destino Final dos Resíduos Domiciliares - 1997

Fonte: Fialho, 1998 – p. 148

Observando a Figura 29, verificamos que a forma como os municípios da RMSP realizavam a disposição final de resíduos em 1997, em comparação com a situação verificada em 2010, sofreu uma maior alteração para os municípios situados nas sub-regiões Noroeste e Sudoeste. Também os municípios situados na extremidade da sub-região Leste interromperam o lançamento em lixões.

Figura 30 – Coleta de resíduos sólidos domiciliares por sub-região da RMSP – 2010 – percentual relativo à sub-região sobre o total de toneladas coletadas/dia na RMSP

As Figuras 30 e 31 possibilitam uma comparação a respeito dos percentuais de cada sub-região em relação ao total coletado na RMSP. Como vemos na Figura 30, a capital é responsável por 68% do total da RMSP, com 11 mil toneladas diárias, de um total de 16.080 toneladas/dia.

Figura 31 – Coleta de resíduos sólidos domiciliares por sub-região da RMSP – percentual relativo à região sobre o total de toneladas coletadas/dia na RMSP, exceto São Paulo Capital - 2010

**Coleta de resíduos domiciliares (%)
por sub-região da RMSP (exceto SP Capital)**

Fonte: Cetesb – Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares 2010 – p.48

As 5.080 toneladas restantes coletadas pelos outros 38 municípios, apontam a sub-região Sudeste, conhecida também como Grande ABC (sete municípios), como o maior percentual, com 32%. As sub-regiões Noroeste (sete municípios) e Norte (seis municípios) respondem por 21% cada. Nessas sub-regiões sobressaem os municípios de Osasco, com 43,6% do total coletado na sub-região Noroeste (466,5 t/dia) e Guarulhos, respondendo por mais de 79% da massa coletada na sub-região Norte (855,6 t/dia). Dessa forma, 20 municípios, ou 52% do total de 38 municípios (exceto São Paulo) respondem por 74% das 5.080 toneladas coletadas ao dia, ou seja, 3.759 toneladas.

Os 26% restantes (1.320 t) são coletadas nos 18 municípios situados nas regiões Leste e Sudoeste.

As dificuldades que cercam os municípios mais afastados vinculam-se a diversos fatores. A questão das características do assentamento é uma delas, e, a título de exemplo, as impossibilidades para a implantação de sistemas de tratamento e disposição final de resíduos nos territórios dos municípios situados em área de proteção aos mananciais foi um fator importante. A distância entre a área geradora e o destino final tende a penalizar os municípios que estejam situados em áreas que apresentem algum nível de impedimento, seja ele relacionado com a legislação ambiental ou urbana. Observando a Figura 20 podemos perceber que há municípios situados integralmente em área de proteção aos mananciais, inviabilizando a instalação de um aterro em seu território.

Figura 32 – O Aterro Sanitário de Caieiras

Fonte: Google - 2011

O aterro sanitário de Caieiras (Figura 32) recebe os resíduos domiciliares de onze municípios da RMSP, o equivalente a 6.000 toneladas/dia. Observa-se pela imagem de satélite que o empreendimento (demarcado pela circunferência em vermelho no centro da imagem) situa-se na vertente oposta a um loteamento próximo (à direita da imagem).

8.4 - Informações e gestão - resultados dos Censos do IBGE sobre coleta domiciliar

A análise dos dados sobre saneamento básico e particularmente sobre a temática de resíduos sólidos vem sendo viabilizada a partir da implantação dos Sistemas Nacionais de Informações sobre Saneamento (SNIS) e sobre Resíduos (SNIR). São instrumentos que visam à apropriação das informações dos entes federativos responsáveis pela gestão dos serviços que, por meio da inclusão das informações nos sistemas, facilitam sobremaneira a consulta aos dados primários. O acesso às informações do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento é viabilizado por meio do site www.snis.gov.br e possibilita a obtenção de muitas informações. O Ministério das Cidades encaminha aos municípios a informação sobre a abertura do prazo para os municípios encaminharem o preenchimento da planilha de questionário. A periodicidade da atualização das informações é anual, o que permite, a todos os interessados nessas informações, um dado muito recente.

Também a Pesquisa Nacional sobre Saneamento Básico (PNSB), realizada pelo IBGE, permite o levantamento de uma ampla gama de informações. A PNSB, no tocante ao tema resíduos, compreende as informações sobre coleta domiciliar de todos os municípios brasileiros.

Outra fonte de informações de extrema valia para a análise dos dados sobre a coleta domiciliar é o censo do IBGE. O recenseamento realiza o levantamento das informações sobre os domicílios, a partir da pergunta ao morador sobre qual o destino do lixo domiciliar. A existência de coleta realizada pelo serviço de limpeza pode ser feita de forma direta, quando o coletor retira os recipientes que acondicionam o lixo da frente do lote, denominada coleta de porta-a-porta, ou de forma indireta, quando o serviço de limpeza disponibiliza uma caçamba, em geral metálica, para que o morador deposite o lixo. Quando não há coleta, as opções para o descarte do lixo domiciliar, previstas no instrumento de coleta de informações do IBGE indicam que os resíduos são queimados, ou enterrados, jogados em terreno baldio, ou jogados em corpos d'água, como rios, lagos e no mar. Os recenseamentos realizados pelo IBGE em 1991, 2000 e 2010, trazem as informações relativas à situação da coleta de resíduos nas regiões brasileiras, para os domicílios particulares permanentes, que se encontram a seguir descritas:

Tabela 31: Brasil – Coleta de resíduos domiciliares urbanos por Região do IBGE – 1991-2000-2010

Região	Domicílios sem coleta de lixo (1991)	% (1991)	Domicílios sem coleta de lixo (2000)	% (2000)	Domicílios sem coleta de lixo (2010)	% (2010)
Norte	1.233.783	63%	1.188.120	42%	1.023.475	25,7 %
Nordeste	5.277.689	59%	4.493.506	39%	3.734.480	25,0%
Sudeste	3.387.423	21%	1.958.098	10%	1.267.167	5,0%
Sul	1.837.848	32%	1.185.160	16%	745.100	8,4%
Centro-Oeste	835.891	37%	576.886	18%	447.807	10,3%
BRASIL	12.572.634	36%	9.401.770	21%	7.218.029	12,6%

Fonte: IBGE – Domicílios particulares permanentes, por situação do domicílio, segundo algumas das principais características do domicílio - Brasil – Censos 1991, 2000 e 2010. Disponível em www.ibge.gov.br/Acesso em 22 Out 2011.

Tabela 32 – BRASIL – Domicílios particulares permanentes em relação à coleta domiciliar - 1991

CENSO 1991	COLETADO	COLETA direta	COLETA indireta	queimado	enterrado	JOGADO	JOGADO t.baldio	JOGADO rio, lago, mar	outro	TOTAL
NORTE	720.585	616.638	103.947	558.755	44.581	510.475	411.858	98.617	119.972	1.954.368
urbano	653.660	559.362	94.298	281.187	22.039	217.187	182.954	34.233	16.693	1.190.766
rural	66.925	57.276	9.649	277.568	22.542	293.288	228.904	64.384	103.279	763.602
NORDESTE	3.736.314	3.087.457	648.857	590.342	106.776	3.456.748	3.331.039	125.709	1.123.823	9.014.003
urbano	3.605.965	2.975.303	630.662	325.695	59.697	1.573.368	1.464.037	109.331	93.970	5.658.695
rural	130.349	112.154	18.195	264.647	47.079	1.883.380	1.867.002	16.378	1.029.853	3.355.308
SUDESTE	12.432.986	11.847.586	585.400	1.567.167	125.770	1.266.760	1.112.013	154.747	427.726	15.820.409
urbano	12.291.859	11.725.787	566.072	913.767	49.701	821.906	686.192	135.714	53.771	14.131.004
rural	141.127	121.799	19.328	653.400	76.069	444.854	425.821	19.033	373.955	1.689.405
SUL	3.856.552	3.756.115	100.437	965.595	252.535	397.872	365.229	32.643	221.846	5.694.400
urbano	3.785.354	3.692.998	92.356	316.854	76.451	138.198	115.540	22.658	19.657	4.336.514
rural	71.198	63.117	8.081	648.741	176.084	259.674	249.689	9.985	202.189	1.357.886
C.OESTE	1.415.644	1.372.326	43.318	448.701	40.426	241.686	235.734	5.952	105.078	2.251.535
urbano	1.402.359	1.360.991	41.368	247.956	16.408	161.456	157.433	4.023	12.110	1.840.289
rural	13.285	11.335	1.950	200.745	24.018	80.230	78.301	1.929	92.968	411.246
BRASIL	22.162.081	20.680.122	1.481.959	4.130.560	570.088	5.873.541	5.455.873	417.668	1.998.445	34.734.715

Font

e: IBGE – Censo 1991

Tabela 33 – BRASIL – Domicílios particulares permanentes em relação à coleta domiciliar - 2000

CENSO 2000		COLETA	COLETA				JOGADO	JOGADO		
	COLETADO	direta	indireta	queimado	enterrado	JOGADO	t.baldio	rio, lago, mar	outro	TOTAL
NORTE	1.621.792	1.478.891	142.901	753.344	50.340	347.891	286.821	61.070	36.545	2.809.912
	1.621.792	1.478.891	142.901	753.344	50.340	347.891	286.821	61.070	36.545	
NORDESTE	6.907.879	6.015.979	891.900	1.684.181	158.280	2.281.696	2.203.262	78.434	369.349	11.401.385
	6.907.879	6.015.979	891.900	1.684.181	158.280	2.281.696	2.203.262	78.434	369.349	
SUDESTE	18.266.171	17.430.625	835.546	1.334.799	87.022	455.540	411.563	43.977	80.737	20.224.269
	18.266.171	17.430.625	835.546	1.334.799	87.022	455.540	411.563	43.977	80.737	
SUL	6.019.897	5.866.152	153.745	842.470	174.396	122.714	115.182	7.532	45.580	7.205.057
	6.019.897	5.866.152	153.745	842.470	174.396	122.714	115.182	7.532	45.580	
C.OESTE	2.577.592	2.471.392	106.200	414.206	51.747	88.248	85.756	2.492	22.685	3.154.478
	2.577.592	2.471.392	106.200	414.206	51.747	88.248	85.756	2.492	22.685	
BRASIL	35.393.331	33.263.039	2.130.292	5.029.000	521.785	3.296.089	3.102.584	193.505	554.896	44.795.101

Fonte: IBGE – Censo 2000

Tabela 34 – BRASIL – Domicílios particulares permanentes em relação à coleta domiciliar - 2010

CENSO 2010		COLETA	COLETA		
	COLETADO	direta	indireta	OUTRO	TOTAL
NORTE	2.952.028	2.628.636	323.392	1.023.475	3.975.503
	2.952.028	2.628.636	323.392	1.023.475	
NORDESTE	11.188.267	9.537.570	1.650.697	3.734.480	14.922.747
	11.188.267	9.537.570	1.650.697	3.734.480	
SUDESTE	23.932.281	22.448.487	1.483.794	1.267.167	25.199.448
	23.932.281	22.448.487	1.483.794	1.267.167	
SUL	8.146.103	7.751.514	394.589	745.100	8.891.203
	8.146.103	7.751.514	394.589	745.100	
C.OESTE	3.886.813	3.624.846	261.967	447.807	4.334.620
	3.886.813	3.624.846	261.967	447.807	
BRASIL	50.105.492	45.991.053	4.114.439	7.218.029	57.323.521

Fonte: IBGE – Censo 2000

A análise das tabelas 32, 33 e 34 permite observar um grande avanço nas condições dos domicílios brasileiros, com relação à coleta domiciliar. Os indicadores sobre a coleta em todas as regiões apresentam uma sensível melhora.

A região Norte, com 63% dos domicílios sem coleta em 1991, teve esse percentual reduzido para 42%. Eram 1.233.783 domicílios sem coleta em 1991 e 1.188.120 no ano 2000. O Censo de 2010 indicou nova redução, passando para 1.023.475 o número de domicílios sem coleta (25,7% do total de domicílios da região).

Na região Nordeste houve uma redução na participação dos domicílios sem coleta domiciliar dos 59% (5.277.689 domicílios) em 1991, para 39%, segundo o Censo 2000 (4.493.506 domicílios). Em 2010 esse total seria reduzido ainda mais, chegando a 3.734.480 domicílios, o que equivalente a 25,0% do total de domicílios da região.

A região Sudeste, que apresentava os indicadores mais favoráveis em 1991 (21%), com 3.387.423 domicílios sem coleta, obteve uma importante redução no número de domicílios sem coleta, atingindo 10% (1.958.098) do total de domicílios no ano 2000. Em 2010 o total de domicílios sem coleta seria reduzido ainda mais, com 1.267.167 domicílios nessa situação (5,0% do total de domicílios).

Também a região Sul obteve uma queda expressiva no número de domicílios sem coleta, passando de 1.837.848 domicílios (32% do total de domicílios da região), para 16% (1.185.160 domicílios) segundo o censo 2000. De acordo com o Censo de 2010 não possuíam coleta direta ou indireta 745.100 domicílios, o que perfazia 8,4% do total de domicílios daquela região.

Finalmente, a região Centro-Oeste, que apresentava um total de 835.891 domicílios sem coleta (37% do total da região) no ano de 1991, passou para 18%, com 576.886 domicílios nessa condição, no levantamento censitário realizado em 2000. No Censo seguinte, no ano de 2010, esse total passou para 447.807 domicílios sem coleta, o que equivalia a 10,3% dos domicílios da região.

Considerando o conjunto das regiões, para esse quesito, verificamos houve uma expressiva redução no percentual de domicílios sem coleta domiciliar. Esse percentual que era de 36% de domicílios sem coleta em 1991 (12.572.634) passaria para 21% em 2000, com

9.401.770 domicílios, tendência também verificada no recenseamento de 2010 quando foram observados 7.218.029 domicílios nessa condição, cerca de 12,6% do total de domicílios naquele ano.

Ainda que essa evolução tenha se apresentado como extremamente importante, não se pode deixar de observar que cerca de sete milhões de domicílios brasileiros, segundo o Censo 2010, ainda não contam com a coleta domiciliar. Esse total, multiplicado pelo número médio de três a quatro moradores por domicílio, resulta entre 20 a 28 milhões de moradores, algo próximo da população total de Argentina ou Canadá.

Viabilizar o atendimento universal da coleta de resíduos aos domicílios brasileiros deve ser a tarefa prioritária de todos os níveis de governo. Eliminar os vazadouros irregulares, meta da Política Nacional de Resíduos Sólidos, é uma iniciativa que deve partir também da premissa de que muitos domicílios brasileiros se utilizam de expedientes inadequados, seja sob a óptica da saúde pública ou sob o ponto de vista ambiental, em razão de não haver alternativa.

As Tabelas 32 e 33 apresentam também o dado alarmante, de que em 1991, quatro milhões de domicílios ateavam fogo ao lixo. Em pleno início do século XXI, esse número foi ampliado, atingindo para cinco milhões de unidades domiciliares.

Em 1991, outros 5,8 milhões de domicílios descartavam o lixo em terreno baldio, ou lançando-o em rio, lago ou mar. No ano 2000 ainda 3,2 milhões se utilizavam dessa prática.

As recentes discussões que resultaram na aprovação da legislação federal na área de saneamento básico, resíduos sólidos e, sobretudo, criação de consórcios públicos, podem apontar para um cenário futuro de menor impacto social e ambiental. Nessas discussões assume um papel de grande destaque as formas e as possibilidades para o financiamento das soluções que serão adotadas. O financiamento se aplica não apenas ao investimento, ou seja, na edificação das unidades, mas principalmente às despesas correntes que possibilitam a manutenção dos sistemas.

8.5 - Legislação e gestão - A nova legislação brasileira

Com relação à temática de resíduos sólidos, saneamento básico e consórcios públicos, aqui focalizados, recentes definições legais passaram a orientar a ação dos entes federativos.

Esses novos dispositivos legais correspondem às leis federais 11.107/05 (Contratação de Consórcios Públicos), 11.445/07 (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico) e 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), as quais serão aqui objeto de análise.

Descreveremos com maior detalhamento a Lei Federal 11.107/05, sobre a contratação de consórcios públicos, por se tratar de uma matéria nova na administração brasileira, em relação ao tema de saneamento básico e resíduos sólidos.

8.5.1 - A Lei Federal 11.107/05

A Lei Federal nº 11.107, de 06 de Abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, determina em seus 21 artigos as formas pelas quais os entes da federação podem agir de forma consorciada.

Em seu artigo 1º, a lei define que o consórcio público constituirá uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado (§ 1º) e que a União somente fará parte de consórcio público no qual também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam localizados os Municípios consorciados (§ 2º).

O artigo 2º estabelece que os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação consorciados e que para o cumprimento de seus objetivos poderão firmar convênios, contratos e acordos, receber auxílios e contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, promover desapropriações e instituir servidões, por meio de declaração de utilidade pública ou declaração de interesse social, assim como permitir ao consórcio firmar contrato com a administração direta ou indireta dos entes consorciados, com dispensa de licitação (§ 1º).

Esse mesmo artigo autoriza os consórcios públicos a emitir documentos de cobrança, exercer atividades de arrecadação de tarifas e preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele administrados (§ 2º). Possibilita ainda aos consórcios públicos a outorga de concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços

públicos por meio de autorização prevista no contrato de consórcio público. O referido contrato deverá, por sua vez, indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, à luz da legislação vigente.

Para o estabelecimento do consórcio público se faz necessária a prévia subscrição de seu protocolo de intenções, como definido no artigo 3º da Lei. O artigo 4º com doze incisos estabelece as cláusulas necessárias ao protocolo de intenções, entre as quais destacamos o inciso III, relacionado à indicação da área de atuação do consórcio. O legislador entendeu como área de atuação, o território no qual as ações da entidade serão desenvolvidas. Desse modo, o § 1º observa que:

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por Um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO)

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – (VETADO)

No § 2º consta que o protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado um voto a cada ente consorciado. No § 3º estabelece que não terá efeito a cláusula do contrato de consórcio que tenha por finalidade o aporte de contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, exceto os casos de doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

O artigo 5º trata da necessidade de lei ordinária para a celebração do contrato, que poderá ser aprovada previamente ao acordo ou posteriormente, por meio de ratificação. O artigo 6º define a personalidade jurídica do consórcio público, que poderá ser de direito público ou de direito privado. O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Para o

caso de o consórcio público se constituir em personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público deverá observar as normas de direito público no que se refere à realização de licitação e celebração de contratos, obedecendo aos preceitos da lei federal 8666/93 (lei de licitações e contratos públicos) e prestação de contas. A admissão de pessoal, por sua vez, reger-se-á pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. No artigo 7º consta que os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos que constituem o consórcio público.

Assim como o previsto no § 3º do artigo 4º, as definições sobre a forma de repasse de recursos ao consórcio encontram-se previstas no artigo 8º, no qual consta que os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público por meio de contrato de rateio, que será formalizado em cada exercício financeiro, com prazo de vigência compatível ao das respectivas dotações. Cada ente consorciado deverá consignar em sua lei orçamentária as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas no contrato de rateio, sob pena de exclusão do consórcio.

O consórcio público deverá obedecer à norma de direito financeiro aplicável às entidades públicas, como prevê o artigo 9º, que também dispõe em seu parágrafo único que caberá ao Tribunal de Contas a fiscalização contábil, operacional e patrimonial, sob responsabilidade do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio. Como prevê o direito administrativo cabe ao consórcio observar os princípios de legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas.

O artigo 11 prevê a possibilidade para o ente federativo se desvincular do consórcio público. Nessa hipótese, o representante deverá oficializar o pleito em ato, durante a assembléia geral, conforme o previsto em lei. O mesmo artigo define que os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira só serão revertidos ou retrocedidos se houver expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação. As obrigações já constituídas, incluídos os contratos de programa, deverão ser assumidas pelos entes federativos, tanto nos casos de solicitação de exclusão como para o caso de extinção do consórcio público, que dependerá do prévio pagamento das indenizações e débitos contraídos. O artigo 12 contempla os casos de alteração ou extinção do consórcio, que dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado por meio de lei por todos os entes consorciados. Bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão

associada de serviços públicos custeados por tarifas ou preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços. Os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes.

No artigo 13 há a determinação para que as obrigações de um ente da Federação para com outro ente ou para com o consórcio público sejam constituídas e reguladas por contrato de programa. Esse contrato de programa deverá atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos, inclusive no que se refere a cálculos de tarifas e preços públicos, regulação de serviços prestados, assim como prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço no tocante a cada um dos titulares (§ 1º). Para o caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa deverá prever os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu, penalidades no caso de inadimplência relativa aos encargos transferidos, o momento de transferência e os deveres relativos à sua continuidade, a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido, a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que serão efetivamente alienados ao contratado e, por fim, o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receita de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

Não será válida a cláusula contratual que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados. A lei também dispõe que o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

As definições da Lei Federal 11.107/05 possibilitam a segurança jurídica para que municípios cujos territórios apresentem continuidades possam somar esforços para o enfrentamento de diversas questões. Entraves relacionados ao desenvolvimento urbano, aos transportes, ao sistema viário, à gestão ambiental, ao saneamento básico e, sobretudo, ao tratamento e disposição final de resíduos sólidos, podem ser equacionados por meio da gestão consorciada.

O exemplo do Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário de Várzea Paulista, envolvendo sete municípios, sediado em Jundiaí, constitui um exemplo positivo. Operando desde 1987, proporcionou aos municípios um destino final adequado para os resíduos, mesmo para aqueles que geravam apenas 200 toneladas mensais e que, como ocorre para a maioria dos pequenos municípios, teriam pouca opção de disposição final dos resíduos, que não fosse o simples vazadouro a céu aberto, ou seja, o lixão (FIALHO, 1998, p.171-177). Trata-se de uma questão complexa, que envolve recursos orçamentários, disponibilidade de área próxima ao centro gerador, distância de áreas residenciais, possibilidade de acesso e circulação de caminhões e localização externa a áreas de proteção ambiental. Para os municípios menores e de fraca atividade econômica, as possibilidades de ampliar sua arrecadação são muito limitadas, quando não nulas. Ficam, dessa forma, sujeitos à adoção de soluções de baixo custo econômico e altíssimo custo ambiental e social. Erradicar os lixões, meta a que se propõe a Lei Federal 12.305, passa pela compreensão dessa realidade e pela criação de alternativas que levem em conta os orçamentos municipais, formas de financiamento e as variáveis físico-territoriais de cada um dos agentes envolvidos, como veremos adiante.

8.5.2 - A Lei Federal 11.445/07

A Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a política federal de saneamento básico. Dividida em dez capítulos e contendo 60 artigos, delineia os princípios fundamentais (artigo 2º) a partir dos quais serão prestados os serviços públicos de saneamento básico, dentre os quais destacamos a universalização do acesso, a integralidade (todas as atividades e componentes de cada um dos serviços de saneamento), o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, a disponibilidade de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais em todas as áreas urbanas, adoção de métodos, técnicas e processos compatíveis com as peculiaridades locais e regionais, articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, eficiência e sustentabilidade econômica, utilização de tecnologias apropriadas e condizentes com a capacidade de pagamento dos usuários, com adoção de soluções graduais e progressivas, transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados, controle social, segurança, qualidade e regularidade e

integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. No artigo 3º encontram-se as definições e conceitos tratados no corpo da lei.

Um dos aspectos mais positivos da lei federal é que ela considera o conjunto dos temas vinculados ao saneamento básico: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (artigo 3º).

No artigo 7º encontram-se definidas as atividades relativas aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

A lei trata, em seu capítulo II, da formulação da política pública de saneamento básico, a cargo do titular dos serviços, a quem compete elaborar os planos de saneamento básico, prestar diretamente ou delegar os serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, fixar direitos e deveres dos usuários, estabelecer mecanismos de controle social, sistemas de informações sobre os serviços, acompanhar a operação dos serviços, intervindo e retomando-a, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais (artigos 8º e 9º).

O artigo 10 define que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende de celebração de contrato. O texto do artigo veda a utilização de outros instrumentos de natureza precária como convênios e termos de parceria.

O sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um município denota a preocupação na apropriação das informações de forma segregada.

No artigo 13 encontra-se uma definição que diz respeito à constituição de fundos voltados à universalização dos serviços. Torna possível a instituição de fundos, para os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, aos quais poderão ser destinadas parcelas das receitas dos serviços para custear a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

O artigo 14 apresenta a prestação regionalizada dos serviços, enfatizando a importância dos mecanismos de operação regional ocorrem no campo do saneamento.

O artigo 15 prevê que na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser executadas ou por órgão ou entidade de ente da Federação ou por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Para o caso de serviço regionalizado de saneamento básico lhe é facultado obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos. Para garantir a fidelidade das informações, a lei prevê, em seu artigo 18, que os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos.

O Capítulo IV trata do Planejamento, que se estrutura a partir de um plano que deverá compreender o diagnóstico da situação e seus impactos nas condições de vida. Indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos servirão de referência para a estruturação do diagnóstico. O plano deverá contar com objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização. Programas, projetos e ações necessárias serão traçados para que sejam atingidos os objetivos. Também deverão ser observadas ações para emergências e contingências. A avaliação sistemática da eficácia e eficiência das ações programadas deverá ser viabilizada por meio de mecanismos e procedimentos.

A regulação, tratada no capítulo V, pressupõe o princípio da independência decisória, garantida a autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, como previsto no artigo 21. O mesmo artigo estabelece os princípios da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões a quem exercer a função de regulação. A regulação tem por objetivos o estabelecimento de padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, a garantia do cumprimento das condições e metas estabelecidas, a prevenção e a repressão ao abuso do poder econômico e a definição de tarifas que assegurem o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos.

O artigo 23 trata das normas a serem editadas pela entidade reguladora, abrangendo aspectos como padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços, requisitos operacionais e manutenção dos sistemas, metas progressivas de expansão e qualidade dos serviços e respectivos prazos, regime, estrutura e níveis tarifários, medição, faturamento e cobrança dos serviços, monitoramento dos custos, avaliação da eficiência e eficácia dos

serviços prestados, plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação, subsídios tarifários e não-tarifários, padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação, medidas de contingência e de emergências, inclusive racionamento. Os titulares poderão delegar a regulação de serviços públicos de saneamento básico a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado. O artigo 24 prevê que, em caso de gestão associada ou prestação de serviços regionalizada, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

O artigo 25 coloca como obrigação dos prestadores de serviços de saneamento básico, o fornecimento à entidade reguladora de todos os dados e informações necessários ao desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais. O artigo seguinte assegura a publicidade aos relatórios, estudos, decisões e tudo o que se refira aos direitos e deveres dos usuários, com amplo acesso da população. Também o artigo 27 assegura aos usuários o amplo acesso das informações sobre os serviços prestados, prévio conhecimento dos direitos e deveres e penalidades a que podem se sujeitar, acesso a manual de prestação de serviços e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador de serviços e pela entidade de regulação e, por fim, acesso aos relatórios periódicos sobre a qualidade da prestação dos serviços.

O capítulo VI trata dos aspectos econômicos e sociais e da necessária sustentabilidade econômico-financeira, assegurada, sempre que possível pela remuneração pela cobrança dos serviços. No abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, pela forma de tarifas e outros preços públicos, na limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, por meio de taxas ou tarifas e outros preços públicos, e para o manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas.

A instituição de tarifas, preços públicos e taxas observarão a oito diretrizes: prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública, ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços, geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço, inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos, recuperação dos custos incorridos na prestação dos serviços, remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços, estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis

com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços e incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços. Há ainda a previsão para a adoção de subsídios tarifários e não-tarifários para os usuários e localidades que não disponham de capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

8.5.3 - A Lei Federal 12.305/10

A Lei Federal 12305, de 02 de Agosto de 2010 estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cuja regulamentação se deu por meio do Decreto nº 7404, de 23 de Dezembro de 2010. São 57 artigos, dos quais sete tratam de forma direta de questões que envolvem intermunicipalidade ou gestão regional de resíduos. Os projetos de lei apresentados na Câmara Federal, desde o início da década de 1990, tratando desse tema, passaram por diversas alterações e mudanças na relatoria, que retardaram sua aprovação. Em 2001, o deputado Emerson Kapaz era o relator dos trabalhos e, embora não mantivesse a condução do processo no mandato seguinte, indicava quais os pontos que apresentavam algum consenso (KAPAZ, 2001, p. 37):

[...] O grande desafio do relatório que estou incumbido de preparar e apresentar para ser submetido à votação será chegar a um consenso razoável sobre as bases e os instrumentos de tal política.

Até o momento, por exemplo, chegou-se ao consenso de que um dos princípios a embasar uma Política Nacional de Resíduos é o de responsabilidade compartilhada entre os diversos agentes.

A partir de 2006, com a renovação da Câmara, resultante do processo eleitoral, retomou-se a discussão e o projeto de lei retornaria à pauta. Todavia seriam necessários mais quatro anos para sua aprovação.

O artigo 11 estabelece que, entre as competências dos Estados, está o apoio e a priorização das iniciativas dos municípios, para a adoção de soluções consorciadas ou compartilhadas. Também o artigo 14 faz referência direta, ao abordar os planos de resíduos sólidos, à figura dos planos intermunicipais, assim como o artigo 15 que trata do incentivo à gestão regionalizada. Da mesma forma, os artigos 18 e 19 tratam, respectivamente, ao abordarem os planos municipais de gestão integrada de resíduos, da intermunicipalidade e das soluções consorciadas.

A Lei Federal 12305/10 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e define as diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos, estabelecendo as responsabilidades dos geradores, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, e do poder público. Identificar os atores responsáveis pelos processos de gestão e gerenciamento é uma particularidade relevante da referida lei, à medida que define também quais os temas a eles aplicados e o que compete aos geradores e ao poder público.

Em seu artigo 4º, a lei estabelece que “a Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos”. No artigo seguinte encontra-se expresso que a Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, com a Política Federal de Saneamento Básico, e com a Lei que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

O capítulo sobre princípios e objetivos merece uma reflexão, tendo em vista que são os princípios e objetivos que nortearão o desenvolvimento da política e das ações dela decorrentes. Nesse sentido, entendemos que a lei poderia ter incluído, entre seus princípios, a valorização dos resíduos, que possibilitaria o estabelecimento de metas para a redução gradual do envio ao destino final, relativamente aos materiais enviados para a disposição final, ou seja, para o aterro sanitário. Citamos como exemplo a lei francesa 92-646 de 13 de julho de 1992, que modificou a lei 75-633, de 15 de julho de 1975, a qual previa:

Art. 1er. - La loi no 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux est ainsi modifiée:

[...]

1o De prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits;

2o D'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume;

3o De valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie (grifo nosso);

4o D'assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, sous réserve des règles de confidentialité prévues par la loi, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables.

II. - L'article 1er est complété par un alinéa ainsi rédigé:

Est ultime au sens de la présente loi un déchet, résultant ou non du traitement d'un déchet, qui n'est plus susceptible d'être traité dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de son caractère polluant ou dangereux.

[...]

A compter du 1er juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage ne seront autorisées à accueillir que des déchets ultimes (grifo nosso).

[...]

A não definição específica do princípio da valorização, com o estabelecimento de metas para a redução gradual do envio ao destino final daquilo que não apresente mais possibilidade de tratamento para seu retorno à cadeia produtiva ou para outra finalidade, pareceu-nos uma deficiência no texto da norma.

O princípio da valorização pressupõe ações para o aproveitamento dos materiais que seguiriam ao aterro, resultando na geração de energia, como no caso da metanização (com a captação do biogás), ou a aplicação dos resíduos inertes em obras de pavimentação, a utilização do composto orgânico e outras medidas similares.

A lei nº 12305/10 coloca entre seus princípios: a prevenção e a precaução, no qual a não geração é o seu fio-condutor; o poluidor-pagador e o protetor-recebedor, com a aplicação de sanções econômico-financeiras para os setores que se utilizem de processos produtivos que dificultem a reciclagem/reutilização dos subprodutos; a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, considerando as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; o desenvolvimento sustentável; a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; o respeito às diversidades locais e regionais, ponto básico a ser observado em qualquer sociedade democrática; a razoabilidade e a proporcionalidade; e, o que consideramos de maior interesse para o avanço das questões relacionadas aos resíduos, que é o direito da sociedade à informação e ao controle social. O artigo 12 da lei 12305/10 refere-se ao Sistema Nacional de Informações – SINIR, abaixo descrito:

Art. 12. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão e manterão, de forma conjunta, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), articulado com o Sinisa e o Sinima.

Parágrafo único. Incumbe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do Sinir todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento.

Resta saber de que maneira a sociedade deve fazer garantir esse direito à informação e os mecanismos que o Sistema Nacional de Informações sobre a gestão dos resíduos sólidos – SINIR – previsto no Decreto nº 7404, de 23 de Dezembro de 2010, que regulamenta a lei federal, adotará para contemplar tal direito. Não obstante existam diferenças entre os municípios, os instrumentos de consulta às informações de cada um deles devem, ao mesmo tempo, encaminhar o questionário e prever quais as condições do município para a apropriação das informações. Muitos governos locais carecem de equipes com experiência, treinamento e qualificação compatíveis com as necessidades dos serviços, além de instrumentos adequados para a produção de informações. A título de exemplo, a inexistência de balança para apropriar a massa de resíduos de uma carroceria, portanto em quilograma ou tonelada, seja ela transportada por tração animal ou mecânica, indicaria a necessidade de o SINIR apropriar o dado, com a adoção de outra escala, como metro cúbico. Seria desejável que o sistema elaborasse uma cartilha, que contivesse os conceitos adotados, em linguagem acessível, e a encaminhasse aos municípios.

O SINIR deve, portanto, levar em conta, quando de sua implantação, a necessidade de uniformizar a linguagem, tornando comuns os termos utilizados e, acima de tudo, considerar a realidade local como o ponto de partida para o levantamento das informações dos 5.565 municípios brasileiros.

Quanto aos objetivos da política nacional, a lei define: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; a adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de amenizar impactos ambientais; a redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; o incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; a gestão integrada de resíduos sólidos; a articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor

empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; a capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira; prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; o incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; e o estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Inserindo-se a valorização entre os princípios da política nacional, seria uma possibilidade de proporcionar aos diversos tipos de resíduos o atrativo econômico que já possuem os materiais recicláveis que já fazem parte do mercado da transformação dos resíduos em novos produtos. A reciclagem do vidro, do metal, do papel e, mais recentemente, do plástico, é desenvolvida a partir do princípio da valorização. Todavia, as definições de valores para sua comercialização são definidas, a rigor, pelo mercado e pelos processos tecnológicos de tratamento dos materiais recicláveis. O valor obtido na comercialização do alumínio, que se reflete no grande interesse dos segmentos da coleta seletiva pelas latas de alumínio para acondicionar bebidas, é exemplo dessa condição.

Sem o incentivo à sua valorização, subprodutos como o gesso e outros resíduos da construção, as embalagens de isopor e outros plásticos, restos de madeira, borracha e a fração orgânica dos resíduos domiciliares permanecerão como rejeito. A lei francesa de 1992 (92-646) já apontava para essa questão há duas décadas, ao definir que, ao aterro só seguiriam os ditos resíduos últimos, ou seja, aqueles que não dispusessem de nenhuma forma de valorização.

O texto da lei contempla, em seu artigo 9º (§ 1º), possibilidades para a valorização dos resíduos, considerando que “poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, com comprovada viabilidade técnica e ambiental e

com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental”. Desse modo, resta claro que o texto da lei coloca as tecnologias de tratamento e recuperação energética, seja para a instalação de uma usina de metanização, ou outra forma de tratamento térmico ou biológico, como uma solução eventual. Ao prever o advento da valorização como uma possibilidade e não enquanto uma meta, a lei reduz a ação apenas para as ações de reciclagem e reutilização de resíduos. A ordem de prioridade constante do artigo 9º reduz o tratamento à última possibilidade antes da disposição final:

Art. 9º - Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

A lei brasileira coloca, entre seus objetivos, “o incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados”, mas essa nos parece uma proposta insuficiente para reforçar a importância da redução das quantidades que devem seguir ao destino final, ou seja, o aterro sanitário. É possível que, diante da emergência para eliminar a ocorrência dos vazadouros a céu aberto, ou seja, os lixões, os legisladores deitaram seu foco sobre o destino final. Tal preocupação consta do artigo 54 da lei em questão que define que “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos [...] deverá ser implantada em até quatro anos após a data de publicação desta Lei”. A publicação da referida lei no Diário Oficial da União se deu em 03 de Agosto de 2010, desse modo, a data limite para o lançamento dos resíduos sólidos em vazadouros a céu aberto e mesmo para os denominados aterros controlados aponta para 02 de Agosto de 2014.

Prevê-se, portanto, um imenso desafio, considerando não só os municípios brasileiros que ainda se utilizam do simples vazadouro a céu aberto para o destino final dos resíduos domiciliares (e mesmo para os resíduos de serviços de saúde), mas também os mais de sete milhões de domicílios que não dispõem de coleta domiciliar, como vimos no capítulo anterior. É importante frisar que a meta de eliminar os vazadouros irregulares até 2014 reveste-se de grande importância, ainda que a primeira ação a ser adotada, em nossa avaliação, seja equacionar a outra emergência, ou seja, a inexistência de coleta para cerca de 28 milhões de pessoas, que ocupam sete milhões de domicílios.

Vimos que, nos vinte anos que separam os censos de 1991 e 2010, foi possível incorporar cerca de cinco milhões de domicílios para a coleta domiciliar, reduzindo o

percentual de domicílios sem coleta domiciliar dos 36%, no ano de 1991, para 12,5% verificados no censo de 2010. O crescimento anual da população brasileira entre os censos de 2000 e 2010 registrou um percentual de 1,55%. O censo do IBGE do ano de 2010 apurou uma população de 190.755.799 habitantes. Projetando-se um incremento anual de 1,55%, estima-se uma população de 202 milhões de habitantes no ano de 2014. Levando-se em conta as reduções do número de domicílios sem coleta domiciliar, verificadas entre os censos de 1991 (36%), 2000 (21%) e 2010 (12,5%), é possível prever que em 2014 esse percentual seja reduzido para percentuais entre 7 e 5%, o que indicaria um contingente de 10 milhões de habitantes, em cerca de cinco milhões de domicílios sem coleta domiciliar, no ano em que a lei federal determina o fim do lançamento dos resíduos em áreas irregulares.

Tendo em conta que um dos objetivos da política nacional de resíduos diz respeito à regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, como prevê o artigo 7º da lei 12305/10, presumimos que os instrumentos criados pela lei em questão contemplem tais quesitos.

Pelo exposto, a tarefa a ser enfrentada é de grande magnitude, por incorporar a necessidade de discussões envolvendo a população e as administrações públicas em nível local, intermunicipal e regional, no que se refere à identificação de áreas para a instalação de aterros sanitários. Uma vez equacionada essa etapa, será necessária a elaboração dos estudos e relatórios de impacto ambiental, a elaboração dos projetos de engenharia, o licenciamento ambiental dessas áreas, a licitação das obras e a licitação da operação dos aterros sanitários. Antes de iniciados os estudos e projetos, para que tais ações possam prosperar, é necessária a definição do orçamento e da fonte de financiamento.

A lei 12305/10 adota muitos conceitos que merecem ser destacados. Um deles é o do reconhecimento de ações que se desenvolvem nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e que podem se efetivar de maneira integrada. A esse respeito ressaltamos a inexistência, no artigo 4º da lei, do nível metropolitano de governo, haja vista que é no âmbito metropolitano que a gestão de resíduos assume maior relevância. Tal lacuna se deve à inexistência do ente metropolitano no ordenamento jurídico nacional, como bem definiu Braga (1999, p.6) “[...] Não está prevista no direito brasileiro, a existência de nenhuma autoridade política intermediária entre o Estado e o Município [...]”.

Uma determinação também relevante constante da lei federal refere-se à incumbência aos municípios para a gestão integrada dos resíduos gerados nos respectivos territórios. Sua função é complementada, quando couber, pelo controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais ambientais

A lei define duas classificações para os resíduos sólidos a partir de sua origem e com relação à sua periculosidade. Quanto à origem, eles se classificam como domiciliares, de limpeza urbana, os de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviço, os de serviços de saneamento básico, industriais, da construção civil, agrossilvopastoris, os de serviços de transportes, e os das atividades de mineração. Os resíduos sólidos urbanos, correspondem aos resíduos domiciliares e aos resíduos de limpeza urbana. Quanto à periculosidade, os resíduos definidos como perigosos são aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica. Os resíduos não perigosos são aqueles que não se enquadram entre as definições para os resíduos perigosos e, dessa forma poderão, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

Quanto aos instrumentos da política nacional de resíduos, merece destaque a menção aos planos de resíduos sólidos; os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa⁶⁶ e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; a pesquisa científica e tecnológica; a educação ambiental; os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; o Fundo Nacional do Meio

---

⁶⁶ Logística reversa, como se encontra definida no corpo da lei 12305/10, em seu artigo 3º, é um 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.

Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir); o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa); os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde; os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos; o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos; os acordos setoriais; no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles: a) os padrões de qualidade ambiental, b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, c) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, d) a avaliação de impactos ambientais; e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima); f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta; o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

As incumbências do Distrito Federal e dos Municípios são a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios e a responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos.

Aos Estados compete promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama. A lei federal prioriza as soluções conjuntas, na medida em que prevê, em seu artigo 10, que o Estado deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre dois ou mais Municípios.

O Capítulo II aborda os planos de resíduos sólidos, que incluem o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; os planos estaduais, os planos microrregionais e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; os planos intermunicipais; os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. Seus conteúdos deverão assegurar ampla publicidade, com controle social em sua formulação, implementação e operacionalização.

Uma feição interessante, constante do artigo 14, que define os planos de resíduos sólidos, é que entre os planos microrregionais incluem-se os planos de resíduos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Essa previsão para a definição de planos metropolitanos representa o caminho adequado para a gestão de resíduos, que deve ser concebida em uma escala intermunicipal, para a definição de suas metas de curto, médio e longo prazos.

O artigo 15 dispõe sobre o Plano Nacional que, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, deverá ser elaborado para um horizonte de vinte anos e revisão a cada quatro anos.

Seu conteúdo contemplará o diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos; a proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas; metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; os programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; as normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos; as medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos; as diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico; as normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos; meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social. Outra definição importante é que sua elaboração pressupõe o processo de mobilização e participação social, com a previsão de audiências e consultas públicas. Destacamos para o Plano Nacional o que se encontra expresso no inciso VIII do artigo 15, com o incentivo à gestão regionalizada dos resíduos sólidos e o fornecimento de instrumentos para viabilizá-la.

Os planos estaduais constam do artigo 16 e 17 e sua elaboração é condição para que os Estados tenham acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços

vinculados à gestão de resíduos, bem como financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para esse fim.

A lei federal prevê que os Estados que instituírem microrregiões terão prioridade no acesso aos recursos da União, de modo a integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.

Da mesma forma que no Plano Nacional, os planos estaduais terão horizonte de 20 anos e revisões a cada quatro anos. Seguindo a estrutura do Plano Nacional, os planos estaduais deverão prever como conteúdo mínimo o diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais; a proposição de cenários; metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos do Estado, para a obtenção de seu aval ou para o acesso de recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade estadual, quando destinados às ações e programas de interesse dos resíduos sólidos; medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos; diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos, respeitadas as disposições estabelecidas em âmbito nacional; previsão, em conformidade com os demais instrumentos de planejamento territorial, especialmente o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento costeiro, de: a) zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos; b) áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental; meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

A lei federal também prevê que além do plano estadual de resíduos sólidos, os Estados poderão elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas. Outra peculiaridade da

lei refere-se à obrigatoriedade da efetiva participação dos Municípios envolvidos na elaboração e a implementação pelos Estados de planos microrregionais de resíduos sólidos, ou de planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, sem excluir nem substituir qualquer prerrogativa a cargo dos municípios, prevista na referida lei, que estabelece ainda que o plano microrregional de resíduos sólidos deve atender ao previsto para o plano estadual e estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos e, consideradas as peculiaridades microrregionais, outros tipos de resíduos, respeitada ainda a responsabilidade dos geradores.

Os artigos 18 e 19 da lei 12.305/10 dispõem sobre os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. O artigo 18 estabelece que a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Seguindo no mesmo diapasão, a lei prioriza, com vistas ao acesso aos recursos da União, os Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos. A prioridade também será estendida aos municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

O plano municipal previsto no artigo 19 apresenta dezenove incisos que descrevem o conteúdo mínimo a ser definido pelo plano, incluindo o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas; identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor e o zoneamento ambiental, se houver; a identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais; a identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico ou a sistema de logística reversa; procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos

de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos; a definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a cargo do poder público; programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização; programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver; mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos; sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços; metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa; ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento; identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras; periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

Como previsto no § 1º deste artigo, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto pela Lei nº 11445/07 desde que apresente o conteúdo mínimo composto pelos dezenove incisos do artigo 19. Do § 2º do mesmo artigo consta que para aqueles Municípios que apresentem menos de vinte mil habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento, exceto para municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; ou inseridos na área de influência de empreendimentos, ou com atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou, ainda,

cujos territórios abrangem, total ou parcialmente, Unidades de Conservação. Nesses casos há a obrigação de elaboração do Plano Municipal detalhado, contendo as informações para os dezenove itens acima indicados. Em todos os casos, o conteúdo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos será disponibilizado para o SINIR.

A lei prevê o equacionamento para algumas hipotéticas situações de conflito, ao dispor que “a inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não pode ser utilizada para impedir a instalação ou a operação de empreendimentos ou atividades devidamente licenciados pelos órgãos competentes”. Essa previsão acaba por forçar o município a elaborar seu plano, ainda que os instrumentos de gestão local, como a outorga da licença de funcionamento, sejam de atribuição exclusiva do município.

A lei federal reforça mais uma vez a importância da intermunicipalidade ao prever que “o Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos nos incisos I a XIX do *caput* deste artigo, pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos”. Nesse caso, o consórcio intermunicipal deve elaborar o plano.

Além do Plano Nacional e dos planos estaduais e municipais, a lei inclui os setores empresariais, definindo a necessidade da elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos aos geradores privados dos setores industriais, comerciais e de prestação de serviços além das atividades de mineração e os serviços de saneamento básico. No que se refere aos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, é obrigatória a elaboração dos planos de gerenciamento de resíduos para aquelas atividades que resultem na geração de resíduos perigosos ou que, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal. São consideradas também as empresas de construção civil, os responsáveis pelos terminais, as empresas de transporte e os responsáveis por atividades agrossilvopastoris.

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos deverá apresentar em seu conteúdo mínimo a descrição do empreendimento ou atividade; o diagnóstico dos resíduos sólidos gerados ou administrados, contendo a origem, o volume e a caracterização dos resíduos, incluindo os passivos ambientais a eles relacionados.

O plano deverá definir de maneira explícita os responsáveis por cada etapa do gerenciamento de resíduos sólidos e contemplar a definição dos procedimentos operacionais relativos às etapas do gerenciamento de resíduos sólidos sob responsabilidade do gerador.

Também deverá conter a identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas com outros geradores; as ações preventivas e corretivas a serem executadas em situações de gerenciamento incorreto ou acidentes; metas e procedimentos relacionados à diminuição⁶⁷ da geração de resíduos sólidos e à reutilização e reciclagem; ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; medidas saneadoras dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos; a periodicidade de sua revisão, observado, se couber, o prazo de vigência da respectiva licença de operação a cargo dos órgãos do Sisnama.

A norma prevê que a inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não obsta a elaboração, a implementação ou a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

O responsável pelo gerenciamento de resíduos sólidos encarregar-se-á de manter as informações completas e atualizadas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade, disponibilizando-as ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do Sisnama e a outras autoridades, por meio de sistema declaratório com periodicidade, no mínimo, anual, na forma do regulamento.

A exemplo dos demais instrumentos da política nacional de resíduos, as informações dos planos de gerenciamento de resíduos serão repassadas pelos órgãos públicos ao Sinir, na forma do regulamento. Como previsto no artigo 24, o plano de gerenciamento de resíduos sólidos é parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do Sisnama.

Cabe ao município assumir uma etapa para a qual deverá qualificar suas equipes, uma vez que a lei define que nos empreendimentos e atividades não sujeitos a licenciamento ambiental, a aprovação do plano de gerenciamento de resíduos sólidos cabe à autoridade municipal competente. O texto da lei apresenta uma importante inovação, à medida que

---

⁶⁷ O plano se utiliza do termo minimização, no sentido de redução e diminuição do montante. Outra definição para minimização é desprezar, subestimar e menosprezar, cujo sentido certamente contraria a intenção do legislador.

envolve o município nas decisões tomadas por outras esferas de poder e que envolvem o uso do solo no território municipal, ao prever no § 2º do artigo 24:

§ 2º No processo de licenciamento ambiental referido no § 1º a cargo de órgão federal ou estadual do Sisnama, será assegurada oitiva do órgão municipal competente, em especial quanto à disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.

Até esse momento, muitos processos de licenciamento ambiental foram realizados sem o conhecimento do poder local, o que significou em muitos momentos impasses técnicos e políticos.

O Capítulo III daquele instrumento legal define as responsabilidades dos geradores e do poder público. O artigo 25 estabelece que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas na Lei e em seu regulamento.

A responsabilidade do titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, como prescreve o artigo 26, refere-se à organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a lei federal sobre Saneamento Básico da lei 12305/10 e o Decreto nº 7404/10.

Para as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 a responsabilidade implica a implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente.

Uma importante previsão da lei 12305/10 refere-se às etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público, as quais serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis. A responsabilidade do gerador de resíduos sólidos domiciliares se encerra com a disponibilização adequada para a coleta. Na ocorrência de evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública, relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos, compete ao poder público atuar, subsidiariamente, com vistas a diminuir⁶⁸

---

⁶⁸ O plano se utiliza novamente do termo minimização, no sentido de redução e diminuição, ainda que minimizar seja definido como desprezar, subestimar e menosprezar, o que contraria a intenção do legislador e o objetivo da norma.

ou fazer cessar o dano, logo que dele tome conhecimento, com o ressarcimento integral pelos gastos decorrentes das ações empreendidas.

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, prevista no artigo 30, será implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos na Seção II (da responsabilidade compartilhada).

A referida responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis; promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade; incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

Uma definição que se destaca no texto do artigo 31 é a previsão do recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa. Há também a previsão para que, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, os mesmos setores participem das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

As embalagens devem obedecer aos preceitos do artigo 32, restringindo seu peso e volume às dimensões necessárias à proteção do conteúdo e à comercialização do produto. Seu projeto deve prever a reutilização de forma tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto nelas contido; devem ainda ser recicladas, se a reutilização não se fizer viável. Responsabiliza-se por essa etapa aquele que manufatura embalagens ou fornece materiais para a fabricação de embalagens e/ou coloca em circulação embalagens,

materiais para a fabricação de embalagens ou produtos embalados, em qualquer fase da cadeia de comércio.

O artigo 33 aborda os sistemas de logística reversa. Em linhas gerais, a logística definida pela lei se aplica apenas para alguns subprodutos, sobretudo resíduos perigosos ou cuja disposição final represente risco ao meio ambiente ou à saúde pública. Nesse artigo, está prevista a obrigação dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

A lei não menciona subprodutos de extrema periculosidade como as bifenilas policloradas (PCB) presentes em sistemas de arrefecimento de temperatura para equipamentos de fornecimento de energia elétrica. Esse material, incolor e inodoro, representa um risco ao meio ambiente e à saúde pública, agindo sobre o sistema nervoso central, mas não consta da relação de produtos destinados à logística reversa.

O texto da lei prevê, no mesmo artigo, que novas definições resultantes de acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, poderão estender a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados, levando também em conta a viabilidade técnica e econômica da logística reversa.

Nesse artigo encontra-se definido que cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos relacionados para a logística, tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido no mesmo artigo, podendo, entre outras medidas, implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Na logística reversa, o circuito opera de forma invertida: consumidores devolvem produtos e embalagens aos comerciantes que, por sua vez, retornam aos fabricantes ou

importadores a quem cabe a destinação ambientalmente adequada a subprodutos e embalagens reunidos ou devolvidos. A lei também prevê que, nos casos em que o titular do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos se encarregar de atividade a qual caberia a fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens, as ações do poder público serão devidamente remuneradas.

Na Europa, quando da implantação do sistema dual alemão denominado Greenpunkt (Ponto Verde) em junho de 1991, a responsabilização dos fabricantes de embalagens e das indústrias para que promovessem a coleta desses materiais, levou à criação de empresas para atender a essa finalidade específica. Com a adoção desse sistema pela União Européia, criaram-se empresas em todos os países da comunidade, como no caso da França com a Ecoemballage (Figura 33).

Figura33 - Logomarca do programa Ponto Verde, iniciado em 1991 na Alemanha

Fonte: Societé Ecoemballages – Disponível em www.ecoemballages.fr > Acesso em 30 Abr 2012

Exceto os consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade.

As obrigações dos consumidores se estendem para as ações de coleta seletiva, como prevê o artigo 35:

Art. 35. Sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e na aplicação do art. 33, os consumidores são obrigados a:

I - acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados;

II - disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

Parágrafo único. O poder público municipal pode instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva referido no **caput**, na forma de lei municipal.

Para o poder público municipal outras responsabilidades se aplicam no que se refere à intervenção ativa no processo de gerenciamento de resíduos, como se observa no artigo 36. Nesse artigo se verifica com nitidez também a intenção dos legisladores em envolver os segmentos dos catadores:

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular 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;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do **caput**, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

§ 2º A contratação prevista no § 1º é dispensável de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O Capítulo IV se refere aos resíduos perigosos. No âmbito da legislação internacional, o Brasil é signatário da Convenção da Basileia (Basel Convention), cujo texto foi aprovado em Março de 1989 pelos 116 países participantes da Conferência da UNEP (Programa Ambiental

das Nações Unidas) na Suíça e que passou a vigorar em Maio de 1992. Os princípios da Convenção são, resumidamente, que os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos deverão ser reduzidos ao mínimo compatível com a gestão ambientalmente correta, que os resíduos perigosos deverão ser encaminhados ao tratamento e para a disposição final o mais próximo da fonte geradora, e que a geração de resíduos perigosos deva ser reduzida na fonte geradora.

As diretrizes da Convenção da Basileia, no caso brasileiro, se aplicam sobretudo para os Estados e municípios localizados junto aos limites com os outros países sulamericanos e para aqueles que disponham de portos que promovam a operação de embarcações oriundas de outros países.

No artigo 37 da lei federal 12305/10 consta que a instalação e o funcionamento de empreendimento ou atividade que gere ou opere com resíduos perigosos somente podem ser autorizados ou licenciados pelas autoridades competentes se o responsável comprovar, no mínimo, capacidade técnica e econômica, além de condições para prover os cuidados necessários ao gerenciamento desses resíduos, com a obrigação de cadastramento no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos, cuja coordenação cabe ao órgão federal competente do Sisnama e implantado de forma conjunta pelas autoridades federais, estaduais e municipais. Há a necessidade de um responsável técnico pelo gerenciamento dos resíduos perigosos, que deverá pertencer ao quadro de funcionários ou contratado, cujos dados serão mantidos atualizados no cadastro técnico federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e do SINIR.

As pessoas jurídicas, indicadas pela Lei, são obrigadas a elaborar plano de gerenciamento de resíduos perigosos e submetê-lo ao órgão competente do Sisnama, que poderá estar inserido no plano de gerenciamento de resíduos a que se refere o art. 20. As pessoas jurídicas deverão manter registro atualizado e facilmente acessível de todos os procedimentos relacionados à implementação e à operacionalização do plano previsto de resíduos perigosos; informar anualmente ao órgão competente do Sisnama e, se couber, do SNVS, sobre a quantidade, a natureza e a destinação temporária ou final dos resíduos sob sua responsabilidade; adotar medidas destinadas a reduzir o volume e a periculosidade dos resíduos sob sua responsabilidade, bem como a aperfeiçoar seu gerenciamento; informar imediatamente aos órgãos competentes sobre a ocorrência de acidentes ou outros sinistros relacionados aos resíduos perigosos. O texto da lei assegura o acesso para inspeção das

instalações e dos procedimentos relacionados à implementação e à operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos perigosos, sempre que solicitado pelos órgãos competentes do Sisnama e do SNVS. No caso de controle a cargo de órgão federal ou estadual do Sisnama e do SNVS, as informações sobre o conteúdo, a implementação e a operacionalização do plano de resíduos perigosos serão repassadas ao poder público municipal, na forma do regulamento.

Há também previsão legal, para que o órgão licenciador estabeleça a exigência para a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, levando em conta o porte da empresa, observadas as regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento, no licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos.

Uma iniciativa para a ação do governo federal se refere à necessária estruturação para a adoção de medidas que promovam a descontaminação de áreas órfãs, sem prejuízo das iniciativas de outras esferas governamentais, como consta do artigo 41. O texto prevê também que se, após a descontaminação de sítio órfão realizada com recursos do Governo Federal ou de outro ente da Federação, forem identificados os responsáveis pela contaminação, estes ressarcirão integralmente ao poder público os valores investidos nos procedimentos de descontaminação.

No Capítulo V, que trata dos Instrumentos Econômicos constam as medidas destinadas ao financiamento das ações voltadas à política nacional de resíduos. O artigo 42 define que o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

- I - prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo;
- II - desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida;
- III - implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- IV - desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do **caput** do art. 11, regional;
- V - estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa;
- VI - descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs;
- VII - desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos;

VIII - desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.

No artigo 43 encontramos a possibilidade de oferta de linhas de crédito para o financiamento das ações vinculadas aos investimentos produtivos constantes da lei 12305/10. Na mesma linha, o artigo 44 prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios a indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

O artigo 45 confirma o tratamento diferenciado que a lei oferece para ações consorciadas, ao definir que os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107/05, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

O Capítulo VI apresenta as proibições definidas para o manejo de resíduos sólidos, contidas nos artigos 47 a 49.

No artigo 47 constam as seguintes proibições para a destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

- I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;
- II - lançamento **in natura** a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;
- III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;
- IV - outras formas vedadas pelo poder público.

A queima de resíduos a céu aberto poderá ser realizada, quando decretada emergência sanitária, mediante autorização e acompanhamento dos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e, quando couber, do Suasa. Não são considerados corpos hídricos as bacias de decantação de resíduos ou rejeitos industriais ou de mineração, devidamente licenciadas pelo órgão competente do Sisnama e com impermeabilização assegurada.

As diferenças entre vazadouros a céu aberto e aterros sanitários constituem boa parte dos itens constantes do artigo 48:

Art. 48. São proibidas, nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, as seguintes atividades:

- I - utilização dos rejeitos dispostos como alimentação;
- II - catação, observado o disposto no inciso V do art. 17;
- III - criação de animais domésticos;
- IV - fixação de habitações temporárias ou permanentes;
- V - outras atividades vedadas pelo poder público.

O artigo 49 veda a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação.

Nas disposições transitórias e finais há a previsão para que a ação das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis não poderá ser impedida em razão da ausência do regulamento previsto no artigo 21, que prevê que o regulamento estabelecerá o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos relativo à atuação das cooperativas de catadores.

No artigo 51 dessas disposições finais, está previsto que a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei nº 9.605/98, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento, sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados,

No artigo 52 consta que a observância do disposto no *caput* do art. 23 e no § 2º do art. 39 da Lei 12305/10, ou seja, para os planos de gerenciamento de resíduos sólidos e dos planos de gerenciamento de resíduos perigosos, é considerada obrigação de relevante interesse ambiental para efeitos do art. 68 da Lei nº 9.605/98, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis nas esferas penal e administrativa.

Da mesma forma, o artigo 53 alterou o artigo 56 da Lei nº 9.605/98, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 56. ....

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - abandona os produtos ou substâncias referidos no *caput* ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança;

II - manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento.

..... (NR)

No artigo 54 consta uma definição que representa um grande desafio para aplicação da presente lei: “Art.54 - A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei”.

Como observamos anteriormente, diante da emergência para eliminar a ocorrência dos vazadouros a céu aberto, os legisladores dedicaram especial atenção ao destino final. A publicação da referida lei no Diário Oficial da União se deu em 03 de Agosto de 2010, desse modo, a data limite para o lançamento dos resíduos sólidos em vazadouros a céu aberto e mesmo para os denominados aterros controlados aponta para 02 de Agosto de 2014. Trata-se de uma questão de grande complexidade e que exigirá a busca de soluções para identificação de áreas para a instalação de aterros sanitários, recursos para a realização de projetos, prazos para a análise dos estudos de impacto ambiental e o respectivo licenciamento ambiental, financiamento para a execução das obras e recursos orçamentários para a operação das áreas de disposição final. Para cada etapa há que se prever o prazo legal para a realização das licitações.

Pode ocorrer também que seja realizado um plano de identificação das áreas já licenciadas para a disposição final e a definição regional para o deslocamento dos resíduos, dos atuais circuitos realizados por cada município, de forma individual e para destinos irregulares, para novos circuitos, em direção dos destinos finais adequados. Nesse caso, a estrutura a ser montada impõe a montagem de estações intermediárias para o transbordo, para as quais os caminhões que realizam a coleta domiciliar municipal se deslocariam, lançando sua carga em carretas com maior capacidade volumétrica, que seguiriam ao destino final.

Conforme já referido, os Planos municipais devem ser concluídos até agosto de 2012, sob pena de não haver o repasse de recursos federais para projetos que se relacionem a resíduos. Como os planos municipais são essenciais para as definições envolvendo as áreas

para implantação de aterros sanitários e como boa parte dos municípios brasileiros ainda não terá concluído seu plano, será muito improvável que a erradicação dos lixões seja uma realidade até agosto de 2014. Mesmo para os municípios que conseguirem concluir seus planos até agosto de 2012, o prazo de dois anos para a conclusão de todas as etapas previstas é, de fato, insuficiente.

Para a logística reversa, a lei 12305/10 define uma implementação progressiva, de acordo com cronograma estabelecido em regulamento.

Ao colocar a redução, a reutilização e a reciclagem como prioridades e o tratamento como última solução antes do aterro, a lei da política nacional pode ter se voltado para o enfrentamento da questão social, com foco no segmento dos catadores de material reciclável.

Por um lado, o temor da instalação de unidades de tratamento térmico de resíduos, com a co-geração de energia, poderia apontar para um cenário em que os materiais recicláveis seriam encaminhados para essas usinas. Esse cenário resultaria, na hipótese levantada por setores vinculados aos movimentos de catadores, em uma redução dos materiais recicláveis, como os plásticos e papéis, a fonte de recursos das cooperativas e de catadores individuais, dificultando a obtenção dos materiais para esse segmento. Essa situação levaria a uma segunda exclusão social dos catadores, tendo em vista que muitos deles já estiveram inseridos no mercado de trabalho formal, e dele foram excluídos.

Por outro lado, como os setores econômicos ligados à operação de aterros sanitários privados parecem ser um novo filão da atividade de prestação de serviços de manejo de resíduos, as previsões da lei federal, priorizando o aterro sanitário e só fazendo uma referência tímida à universalização da coleta, parecem ter a intenção de levar água para o moinho das atividades privadas relacionadas aos aterros sanitários. A importância da coleta domiciliar e a situação de emergência sanitária e ambiental enfrentada pelos núcleos dispersos no território brasileiro se coloca como o principal desafio a ser enfrentado pela administração pública. Cabe ressaltar que a deficiência da coleta domiciliar se deve tanto a restrições orçamentárias dos municípios, quanto às dificuldades de acesso ao interior desses núcleos, que incluem palafitas, comunidades situadas em encostas íngremes, núcleos muito adensados e localizados a distâncias maiores dos centros urbanos. Em todos esses casos a questão da dificuldade de acesso é o fator mais relevante.

Traçando um paralelo entre a Lei Federal 11.107/05 e a Lei Federal 12.305/10 e considerando a questão da autonomia municipal, cabe a reflexão sobre os limites para a ação entre o Consórcio e cada um de seus componentes. No caso da gestão de resíduos, a forma de consorciamento mais comum deverá se ater a unidades de tratamento e disposição final, permanecendo a coleta domiciliar com a administração direta de cada município, na maioria dos casos.

Aderindo à solução consorciada, os municípios signatários se comprometem a arcar com os custos decorrentes e a fornecer os resíduos coletados para essas unidades de tratamento ou para o destino final indicado.

Não obstante, é preciso considerar também que a autonomia dos municípios é assegurada, inclusive para que o município se desligue de Consórcio. Há previsão legal para a retirada do município do consórcio público (artigo 11), o qual dependerá de ato formal de ser representante na assembléia geral. Qualquer município participante do Consórcio pode, ao longo dos anos, entender que seria vantajosa a instalação de uma unidade de tratamento ou destino final em seu território. Essa instalação pode ser objeto de inclusão no plano do consórcio ou pode ser um investimento restrito ao município onde ficará localizado. Todavia, se a nova unidade não se inserir no plano do consórcio e essa nova condição alterar significativamente o acordo consorciado, no que se refere a escalas, valores e prazos, pode haver um comprometimento do arranjo institucional. Ainda que o § 2º do referido artigo preveja que a retirada não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa e que dependerá de prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas; essa é uma situação que merece ser melhor analisada.

9 Considerações Gerais e Finais

No Brasil registram-se algumas experiências de gestão intermunicipal para a operação de aterros sanitários. Fialho (1998, p.171-177) descreve o exemplo do Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário de sete municípios (Jundiaí, Várzea Paulista, Vinhedo, Louveira, Campo Limpo Paulista, Cajamar e Jarinu), que teve início ainda em 1987. Operando por quinze anos, o aterro, localizado em Várzea Paulista, representou a possibilidade para os municípios equacionarem essa questão nesse período. É certo que, em razão da natureza da atividade, posto que a geração de resíduos seja algo que se desenvolve de forma contínua, ao passo que a capacidade de recepção do destino final é finita, as administrações municipais devem também planejar as ações para quando o aterro encerre suas atividades.

Iniciativas como a do aterro de Várzea Paulista, entre os municípios brasileiros, não são comuns. Fialho (1998, p.113-114) destaca que, para os municípios da Região Metropolitana de São Paulo, pesquisados em 1998, a visão mais comum é a de que a questão de resíduos deve ser resolvida em nível municipal.

Algumas definições legais podem, entretanto, apontar para novas perspectivas. A lei Federal de Consórcios Públicos (LF 11107/05), a Lei Federal sobre o saneamento básico (LF 11445/07) e a que trata da Política Nacional de Resíduos (LF 12305/10) podem indicar as mudanças necessárias para o enfrentamento desse grande desafio, na medida em que estabelecem regras, definições e parâmetros para os entes federativos.

No âmbito metropolitano tais definições revestem-se de grande importância, pela dinâmica urbana e pelas dificuldades resultantes da expansão das cidades.

Vimos que há no Brasil cerca de 10 milhões de domicílios que ainda não dispõem de coleta domiciliar. Erradicar os lixões, meta que consta da Lei Federal de Resíduos, é tarefa de grande importância, mas a grande prioridade ainda é promover a universalização da coleta domiciliar. Com o avanço da comercialização de mais produtos industrializados, mesmo aqueles ambientes que outrora geravam uma quantidade muito reduzida de resíduos, de alguns anos para cá passaram a conviver com uma maior variedade e uma maior quantidade de produtos cujo descarte é mais difícil.

Aquela prática rural cotidiana de promover a compostagem de seus resíduos não pode ser aplicada para essa verdadeira avalanche de produtos cuja decomposição é tarefa para vários séculos.

A lógica a ser definida para a criação de consórcios públicos passa pela observação das formas pelas quais os entes federativos encontrem viabilidade para a ação. No caso da RMSP, por exemplo, se para os municípios localizados nas extremidades for mais interessante o consorciamento com municípios de outra região ou aglomeração urbana, isso deve ser considerado. Os desenhos desses arranjos precisam ter a flexibilidade necessária para não inviabilizar a adesão aos novos consórcios.

Da mesma forma, os consórcios já criados ou em processo de criação devem levar em conta a importância de realização de estudos abrangentes, levando em conta a realidade local e traçando cenários que permitam ao conjunto de municípios adotar a melhor decisão possível.

Isso significa que eventuais interesses de um município não podem inviabilizar as definições intermunicipais. Para investimentos como os que envolvem garantias de fornecimento de material, seja para aterro sanitário, seja para usinas de processamento de recicláveis, compostagem ou outro tratamento, a exclusão de um consorciado que represente uma proporção elevada de resíduos, poderia prejudicar diretamente qualquer acordo firmado.

Essas discussões intermunicipais parecem ser a peça chave de um processo que pode resultar numa sensível melhora das condições ambientais dos municípios brasileiros.

Hannah Arendt expressou com muita propriedade essa necessidade de criação de um espaço no qual se estabeleçam as relações (ARENDT, 2007, p.62):

[...] Conviver no mundo significa essencialmente ter um mundo de coisas interposto entre os que nele habitam em comum, como uma mesa se interpõe entre os que se assentam ao seu redor, pois, como todo intermediário, o mundo ao mesmo tempo separa e estabelece uma relação entre os homens.

A esfera pública, enquanto mundo comum reúne-nos na companhia uns dos outros e, contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer. O que torna tão difícil suportar a sociedade de massas não é o número de pessoas que ela abrange, ou pelo menos não é este o fator fundamental; antes é o fato de que o mundo entre elas perdeu a força de mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las.

Os exemplos de Toronto e dos municípios franceses devem ser observados em toda a sua complexidade. Seja pelas pressões políticas, econômicas e sociais, seja pela própria configuração territorial, urbana e ambiental, os sítios urbanos não podem ser compreendidos como uma simples equação econômica.

A experiência de Ile-de-France e dos sindicatos intercomunais apresenta alguma semelhança com a proposta da Lei brasileira que cria a figura dos consórcios públicos. Os sindicatos franceses são arranjos que apresentam perenidade e preservam um conceito básico para esse tipo de proposta, que é a representatividade dos membros componentes. Vimos que, nos exemplos brasileiros, uma das principais causas para o enfraquecimento das entidades de gestão metropolitana foi a ausência de representação de todos os entes federativos que constituem cada região metropolitana em sua estrutura de gestão.

As formas como se desenvolvem os processos de configuração territorial, mundo afora, variam de tamanho e natureza. Não há um parâmetro absolutamente seguro e preciso que possibilite afirmar que qualquer experiência seja duradoura ou menos ainda, definitiva.

A experiência de Toronto revelou-se de difícil compreensão, não só pelo que vimos com os resultados imediatos da fusão, mas principalmente com a eliminação de uma estrutura metropolitana que agregou resultados extremamente positivos à gestão por décadas a fio. De qualquer modo, possibilitou o conhecimento de outros aspectos que poderão auxiliar a população e os municípios brasileiros para o caso da apresentação de propostas similares⁶⁹.

Os desafios para a intermunicipalidade estão colocados. Os processos de ampliação horizontal dos núcleos urbanos apontam para soluções que devem prever uma responsabilidade compartilhada da gestão dos serviços urbanos. As possibilidades para a definição de áreas para o destino final e tratamento dos resíduos sólidos se apresentam como uma bomba de tempo. A expansão urbana reduz a cada dia as possibilidades para a implantação de novos aterros, ampliam-se as distâncias para novas áreas, as operações ficam mais dispendiosas.

---

⁶⁹ No Brasil não se verificam casos recentes de fusão de municípios. Na capital do Estado de São Paulo, podemos mencionar um expediente dessa natureza, verificado em 1935, por meio do decreto estadual nº 6983/35 do interventor federal, Armando de Salles Oliveira, que promoveu a extinção do então município de Santo Amaro e sua anexação ao município da Capital, que passou a constituir uma subprefeitura.

O ponto de partida deve passar pela definição não apenas de uma área para abrigar essas instalações, mas de algumas indicações, para que as áreas do entorno não inviabilizem, em um futuro próximo, a sua utilização.

O debate deve ser aberto, transparente e permitir a participação efetiva da sociedade no processo de decisão. Dessa forma, todos os atores envolvidos nesse processo devem ser considerados e as definições adotadas a partir da utilização de princípios democráticos e garantindo a ampla participação. Certamente, um elemento imprescindível nesse processo é a informação, que deve ser amplamente difundida, de modo a permitir a participação de todos os segmentos sociais.

Fialho (1998, p. 74) expressava essa condição ao considerar que:

[...] É preciso também ter em conta a não exclusão de nenhum agente do debate, prática comum na sociedade em que vivemos, notadamente quando esse agente se encontra composto por população de baixa renda.

Este trabalho se propôs analisar essas variáveis. Ele se encerra aqui, mas a discussão perdurará ainda por vários anos. E o que se espera é que os dados, informações e análises apresentados possam contribuir proveitosamente para essa discussão.

10 Bibliografia teórica básica

- ABREU, João Capistrano de. **Capítulos de história colonial, 1500-1800 & Os caminhos antigos e o povoamento do Brasil**. 5a. Edição revista, prefaciada e anotada por José Honório Rodrigues. – Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963;
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**; tradução de Roberto Raposo, 10ª. Ed. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007;
- ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**, tradução de Roberto Raposo, São Paulo: Companhia das Letras, 2006;
- BUARQUE, Cristovam. **O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa**: Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991;
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1963;
- KAYSER, Bernard & GEORGE, Pierre et al. **A Geografia Ativa**, São Paulo: Difel, 1980;
- LEFÉBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**, São Paulo, 1968;
- MUMFORD, Lewis. **A Cidade na história – suas origens, transformações e perspectivas**, São Paulo: Martins Fontes, 1991;
- OLIVEIRA, Francisco. **A Economia brasileira – crítica à razão dualista**, São Paulo: Cebrap Brasiliense, 1972;
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987;
- SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa e fragmentada – o caso de São Paulo**, São Paulo: Nobel, 1990;
- SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**, São Paulo: Hucitec, 1996;
- SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3489>>. Acesso em: 22 jun. 2011.
- SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**, São Paulo: Brasiliense, 1987;

11. Bibliografia Específica

ALVES, Alaor C. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal**, São Paulo: Bushatsky, 1981;

ARDANT, Philippe. **Institutions Politiques e Droit Constitutionnel**, 6a. Edição, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT – **Resíduos Sólidos – Classificação: NBR 10.004**, São Paulo, 63 p., 1987;

BERNARD-GÉLABERT, Marie-Christine. **4 – Les structures syndicales après la réforme**.

In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 20, 2000. pp. 45-56 doi:

10.3406/coloc.2000.1353. Disponível em

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/colc_0291-4700_2000_num_20_1_1353>acesso em 01/06/2011.

BOUDREAU, Julie-Anne; KEIL, Roger; YOUNG, Douglas. **Changing Toronto: governing in-between the global and the local**, Toronto: University of Toronto Press Incorporated, 2009, pp. 220.

BOUDREAU, Julie-Anne et al., **Comparing metropolitan governance: The cases of Montreal and Toronto**, Montreal: Université de Montréal Sociology – Progress in Planning, 2006, pp. 54.

BOUDREAU, Julie-Anne. **Questioning the Use of ‘Local Democracy’ as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto**, Oxford: Blackwell Publishing, 2003a, pp. 793-810.

BOUDREAU, Julie-Anne. **The politics of territorialization: regionalism, localism and other isms... the case of Montreal**, *Journal of Urban Affairs*, Volume 25, Number 2, 2003b, pages 179-199.

BRAGA, Roberto. **Região e Gestão Metropolitana no final do Século XX: uma análise do caso paulista** – Anais do 6º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Presidente Prudente: AGB, Outubro de 1999. pp 320-325.

BUENO, Beatriz P.S. **A cidade como negócio: mercado imobiliário em São Paulo no século XIX** – in *Cidades latino-americanas: um debate sobre a formação de núcleos urbanos* / Fania Fridman e Maurício Abreu (organizadores) – Rio de Janeiro: Casa das Palavras, 2010.

CITY OF VANCOUVER. **Annual Report 2001**, Vancouver, 2002;

CITY OF TORONTO. **Task Force 2010: Beyond Landfill: a Diverting Future**, Toronto, 2001;

COMBEAU, Yvan – **Paris: uma história** / Yvan Combeau; tradução William Lagos. – Porto Alegre: LP&M, 2009.

DAVIS, Mike – **Planeta Favela**; tradução de Beatriz Medina. – São Paulo: Boitempo, 2006.

DREYFUS, Ferdinand: **Les Syndicats de Communes et la loi du 22 Mars 1890 – communication faite à l’académie des Sciences Morales et Politiques das su séance du 7**

Mai 1892, Paris: Alphonse Picard Éditeur, 1892, p. 21. Disponível em: <http://www.bnf.fr> > Acesso em 10 Jun 2011.

EMPRESA METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO S.A. – **Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010**: Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – São Paulo: EMPLASA, 1994;

FIALHO, Marco A – **Para onde vai o que sobra: o destino final dos resíduos sólidos na Grande São Paulo**: Dissertação de Mestrado – Orientadora: Prof. Dra. Odette Carvalho de Lima Seabra – Departamento de Geografia – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, 1998;

GARDIN, Cleonice. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai no planejamento regional brasileiro (1951-1972)**, Dourados-MS: Editora da UFGD, 2009;

GONÇALVES, Carlos W P. **Os (des)caminhos do meio ambiente**, São Paulo: Contexto, 1989;

HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**; tradução Ivone Salgado – Campinas, São Paulo: Papirus, 1990, pp.150;

HARVEY, David. **A Condição Pós Moderna**, Rio de Janeiro: Loyola, 1993;

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO S/A – IPT & COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM – CEMPRE. **Lixo Municipal: Manual de Gerenciamento Integrado**/Coordenação: Maria Luiza Otero D’Almeida, André Vilhena – 2ª. Ed. São Paulo: IPT/CEMPRE, 2000;

KAPAZ, Emerson – **Debaixo do tapete** in Revista do Serviço Social do Comércio – SESC São Paulo – Ano 8, nº 5 – Dezembro, 2001.

KARNAL, Leandro et al: **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. São Paulo, São Paulo: Contexto, 2007;

KERVASDOUSE, Jean et al. **La Loi et le changement social: un diagnostic** – Revue Française de Sociologie, XVII, 1976.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**; tradução de Estela dos Santos Abreu – 2ª. Edição, São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARANGONI, Ana Maria Marques Camargo. **Governo planejador e as transformações do espaço brasileiro**, São Paulo, Tese (Doutorado), Departamento de Geografia – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, 1982;

MARCOU, Gérard. **La reforme de l’intercommunalité – Introduction**. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 20, 2000. pp. 3-7, Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_2000_num_20_1_1351 > acesso em 10 Jun 2011;

MENEZES, Ricardo et AL. **Estágio atual da incineração no Brasil**. In: VII Seminário Nacional de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública - ABLP – Associação Brasileira de Limpeza Pública. Curitiba, 2000.

MILROY, Beth M. **Toronto's legal challenge to amalgamation**. 1999, Disponível em http://www.vrm.ca/documents/seminaire_Milroy.pdf. > acesso em 15 Jun 2011;

OGATA, Maria G. **Os resíduos sólidos na organização do espaço e na qualidade do ambiente urbano: uma contribuição geográfica ao estudo do problema na cidade de São Paulo**, Rio de Janeiro: IBGE, 1983.

PEIXOTO, João B. **O Barulho da Água: os municípios e a gestão dos serviços de saneamento**, São Paulo: Água e Vida, 1994;

PRÉFECTURE DU RHÔNE. **Plan Départemental d'Elimination des Dechets Menagers et Assimilés** – Department du Rhone: Novembro 2000;

RANGEON, François. **La Loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité: unde réforme consensuelle?**. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 20, 2000, pp. 9-23.

Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_2000_num_20_1_1351 > acesso em 10 Jun 2011;

RIBEIRO, Luiz C Q & CARDOSO, Adauto L. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências**, Espaço e Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, 1994;

REGION ILE-DE-FRANCE. **Avant-Propos**, Disponível em www.ile-de-france.gouv.fr. > acesso em 15 Jun 2011;

RODRIGUES, José C. **Higiene e Ilusão**, Rio de Janeiro: NAU, 1995;

ROSE, Albert. **Governing Metropolitan Toronto: a social and political analysis 1953-1971**, University of California Press: Los Angeles, 1972;

SÁ, Élide L. B. **Região Metropolitana**, Revista Spam, p. 9-23, São Paulo: Emplasa, 1981;

SÃO PAULO (Município) – **Diretrizes para a Destinação Final dos Resíduos Sólidos no Município de São Paulo**, Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria de Serviços e Obras, Agosto de 1992;

SÃO PAULO (Estados) – **Lei Estadual nº 9866/97: uma nova política de mananciais**, Secretaria de Estado do Meio Ambiente (23 p.), 1997;;

SOBRAL, Helena R. **O Meio Ambiente e a cidade de São Paulo**, São Paulo: Makron Brooks, 1996;

SEWELL, John. **The Shape of the Suburbs: understanding Toronto's sprawl**, Toronto: University of Toronto Press, 2009;

STREN, Richard et al. **The governance of Toronto: challenges of size and complexity**, Toronto, 2010;

SYCTOM - SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE TRAITMENT DES ORDURES MENAGERES DE L'AGLOMMERATION PARISIENNE. **Rapport d'Activité 2000** – Syctom – Directeur de la Publication – Patrick Lefebvre – Junho 2001;

SYCTOM - SYNDICAT MIXTE CENTRAL DE TRAITMENT DES ORDURES MENAGERES DE L'AGLOMMERATION PARISIENNE – **Actes Constitutifs - Dispositions Statutaires**— Julho 2004. Disponível em: <http://www.syctom-paris.fr>>Acesso em 17 jun 2011;

THE MUNICIPALITY OF METROPOLITAN TORONTO. **Metro Works 1996 – A year in review**, Toronto, 1997;

TORONTO CITY HALL. **Building the new city of Toronto, January 1998 – December 2000**, dez. 2000. Disponível em: http://www.toronto.ca/toronto_history/amalgamation.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2011.

TORONTO CITY HALL. **Waste Diversion Task Force 2010 Report – Beyond Landfill: A Diverting Future – Vol. I, 2001.**

VERAS, Maura P.B. & TASCHNER, Suzana P. **Evolução e Mudanças das favelas paulistanas**, Espaço e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos – Ano X – n° 31, 1999;

VESENTINI, José W. **A Capital da Geopolítica**, São Paulo: Editora Ática, 1986;

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL – Império do Brasil – Constituição de 1824;

BRASIL – Império do Brasil – Lei do Império de 01/10/1828;

BRASIL – República Federativa dos Estados Unidos do Brasil – Constituição de 1891;

BRASIL – República Federativa dos Estados Unidos do Brasil – Constituição de 1934;

BRASIL – República Federativa dos Estados Unidos do Brasil – Constituição de 1937;

BRASIL – República Federativa do Brasil – Constituição de 1946;

BRASIL – República Federativa do Brasil – Constituição de 1967;

BRASIL – República Federativa do Brasil – Constituição de 1969 (Emenda Constitucional n° 1);

BRASIL – República Federativa do Brasil – Lei Complementar n° 14, de 08/06/1973 - Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

BRASIL – República Federativa do Brasil – Constituição de 1988;

BRASIL - República Federativa do Brasil – Lei Federal n° 11.107, de 06/04/2005 – Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL - República Federativa do Brasil – Decreto n° 6.017, de 17/01/2007 – Regulamenta a Lei n° 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

FRANÇA – República Francesa – Lei n° 99-586, de 12 de Julho de 1999 – Lei Chevènement – Lei de Reforço e Simplificação da Cooperação Intercomunal.

_____ - Lei de 05 de Abril de 1884: Estabelece a estrutura administrativa, os processos eleitorais, o funcionamento dos conselhos, o orçamento municipal e outras definições no âmbito comunal;

_____ - Lei de 22 de Março de 1890: Determina as condições para a criação de sindicatos intercomunais;

_____ - Decreto 55-606, de 20 de Maio de 1955 – Relativa aos Sindicatos de Comunas;

_____ - Decreto 55-607, de 20 de Maio de 1955 – Facilita a execução e financiamento de obras de coletividades locais;

_____ - Decreto 55-609, de 20 de Maio de 1955 – Suprime medidas de controle sobre os departamentos e comunas;

_____ - Decreto 55-610, de 20 de Maio de 1955 – Modifica o artigo 108 da Lei de 5 de Abril de 1884;

_____ - Decreto 55-609, de 20 de Maio de 1955 – Suprime medidas de controle sobre os departamentos e comunas;

_____ - Ordenança 59-29, de 5 de Janeiro de 1959 – Relativa aos Sindicatos de Comunas;

_____ - Ordenança 59-30, de 5 de Janeiro de 1959 – Dispõe sobre a instituição dos distritos urbanos em grandes aglomerações;

_____ - Ordenança 59-31, de 5 de Janeiro de 1959 – Relativa às modificações dos limites territoriais das comunas;

_____ - Ordenança 59-32, de 5 de Janeiro de 1959 – Sobre o controle administrativo dos departamentos e simplificação da administração departamental;

_____ - Ordenança 59-33, de 5 de Janeiro de 1959 – Dispõe sobre medidas de descentralização e de simplificação relativa à administração comunal;

_____ - Lei 66-1069, de 31 de Dezembro de 1966 – Relativa às comunidades urbanas;

_____ - Decreto 67-231, de 22 de Março de 1967 – Fixa as modalidades de enquetes previstas no artigo 9 da Lei de 31 de Dezembro de 1966;

_____ - Prescrição a certas aglomerações sobre a enquete prevista pelo artigo 9 da Lei de 31 de Dezembro de 1966 relativa às comunidades urbanas (Bordeaux, Lille e Strasbourg);

_____ - Decreto 67-875, de 6 de Outubro de 1967 – Dispõe sobre a aplicação do artigo 24 da Lei 66-1069, de 31 de Dezembro de 1966, relativa às comunidades urbanas;

_____ - Decreto 68-190, de 27 de Fevereiro de 1968 – Dispõe sobre a aplicação do artigo 38 da Lei 66-1069, de 31 de Dezembro de 1966, relativa às comunidades urbanas;

_____ - Prescrição para a aglomeração de Lyon sobre a enquete prevista pelo artigo 9 da Lei de 31 de Dezembro de 1966 relativa às comunidades;

_____ - Lei 70-1297, de 31 de Dezembro de 1970 – Sobre a gestão municipal e das liberdades comunais;

_____ - Lei 71-588, de 16 de Julho de 1971 – Sobre as fusões e reagrupamento de comunas;

_____ - Decreto 71-1062, de 24 de Dezembro de 1971 – Modifica o decreto n° 68-190, de 27 de Fevereiro de 1968 para aplicação do artigo 38 da Lei n° 66-1069 de 31 de Dezembro de 1966, relativa às comunidades urbanas;

_____ - Lei 92-646, de 13 de Julho de 1992 – Relativa à eliminação de resíduos, bem como às instalações classificadas para a proteção do meio ambiente;

ANEXO I

Origens Históricas da Estrutura Administrativa Brasileira

A administrativa brasileira ainda carrega traços de sua herança colonial. A grande preocupação da metrópole portuguesa no controle do território brasileiro e a necessidade de organizar, controlar e administrar os diversos e esparsos povoados, estruturaram as capitanias, comarcas, termos (com vilas e cidades) e freguesias, como bem definiram Capistrano de Abreu (1963) e Caio Prado Junior (1987) (Anexo 1).

A primeira ação efetiva da corte portuguesa para a administração da colônia, desde quando aportaram as primeiras naus naquela porção de terras que viria a formar o território brasileiro, deu-se em 1534⁷⁰, com a subdivisão em 12 donatárias ou capitanias hereditárias. Essas capitanias correspondiam a extensas faixas de terras, de largura variável entre 180 e 600 km, que se estendiam desde a costa litorânea, a leste, até a linha do Tratado de Tordesilhas, e se sucediam desde a costa do Maranhão, ao norte, até o litoral de Santa Catarina, ao sul, junto ao paralelo 28° sul.

Os donatários, a maior patente administrativa no âmbito das capitanias, possuíam jurisdição civil e criminal, contavam com o poder de fundar vilas ao longo da costa e dos rios e nomear ouvidores e tabeliães. Desse modo, a capitania formava a maior unidade administrativa da colônia e, por sua vez, apresentava-se subdividida em comarcas, limitadas a um pequeno número delas⁷¹. As comarcas eram compostas por termos, com sede nas vilas ou cidades. Os termos dividiam-se em freguesias, circunscrição eclesiástica que forma a paróquia, sede de uma igreja paroquial e que servia também à administração civil⁷². Por fim,

---

⁷⁰ Segundo Capistrano de Abreu (1963, p. 63), os motivos para tão longo intervalo entre o projeto de subdivisão das terras do novo continente, em 1532, e a execução, em 1534, podem ter sido a dificuldade para a redação de complexas cartas de doação e os respectivos forais, a espera pelo retorno de Martim Afonso de Sousa ou mesmo a simples falta de candidatos para a empreitada.

⁷¹ De acordo com Caio Prado Júnior (1987, p.306), com exceção de Minas Gerais e Bahia, com quatro comarcas; São Paulo e Pernambuco, com três; e Goiás, já em 1809 com duas comarcas, as demais capitanias contavam com apenas uma comarca.

⁷² Prado Júnior, op.cit. p. 306.

as freguesias apresentavam-se divididas em bairros, circunscrição menos precisa e cuja principal função se dá na organização das ordenanças⁷³.

Figura A1

Ilustração esquemática da estrutura administrativa brasileira entre 1534 e 1822

Fonte: Prado Junior, Caio (1987, p. 306)

O governador era o chefe supremo da capitania, que se ocupava, na maior parte do tempo, com temas militares, no que se refere à proteção do território contra a invasão estrangeira. A capitania era composta, em sua estrutura direta, das chamadas 'Juntas Gerais', que se assemelhavam a um Conselho de Estado e as 'Juntas da Fazenda', que se incumbiam da administração econômica e fiscal. O dízimo era o principal tributo, mas também eram cobrados os direitos de alfândega, passagens dos rios e registros, as entradas em Minas Gerais, imposições especiais de animais de cargas oriundos do sul, além de donativos, terças partes e novos direitos pelas serventias dos ofícios de justiça (escrivães, meirinhos etc.)⁷⁴.

⁷³ As ordenanças eram uma categoria de defesa territorial, formada por um contingente da população masculina (entre 18 e 60 anos de idade) não alistado, porém convocados para exercícios periódicos e eventuais serviços locais, para contenção de conflitos locais e defesa dos bairros.

⁷⁴ Prado Júnior, op.cit. p. 306.

Figura A2

Estrutura Administrativa das Capitanias

Fonte: Prado Junior, Caio (1987, p. 306)

O Ouvidor, ou Corregedor, era a instância superior, cuja jurisdição correspondia à Comarca e Termos respectivos. A Carta Régia de 1766 atribuía a esses função de Intendente de Polícia. Assim como o governador, eram nomeados pelo Soberano, para um mandato de três anos. Nas comarcas de maior relevância política (Rio de Janeiro e Bahia) havia dois ouvidores, um para a área cível e outro para a criminal.

Figura A3

Estrutura Administrativa Geral

Fonte: Prado Junior, Caio (1987, p. 306)

Em que pese o nível hierárquico mais elevado da Capitania e, em seguida a Comarca, Caio Prado Jr. (op. Cit. p.314) considera o Senado da Câmara a mais importante instância do período colonial. Esse se encontrava sediado nas vilas ou cidades e estendia sua jurisdição sobre o Termo respectivo. O autor observa que compete às Câmaras atribuições que, de acordo com nossa classificação atual, são tanto de ordem geral como local.

O Senado da Câmara era composto por um juiz presidente, que poderia ser 'letrado' (ou, na terminologia contemporânea, togado), de nomeação régia (ou seja, pelo soberano) ao qual se denominava juiz-de-fora. Todavia, com maior frequência o juiz presidente era um cidadão leigo, eleito, a exemplo dos demais membros da Câmara, e denominava-se juiz ordinário. Ao contrário do juiz-de-fora, serviam sem remuneração, assim como os demais membros da Câmara: três ou quatro vereadores, um procurador, um (ou dois) juiz almotacel, responsável pela fiscalização de comércios de gêneros de primeira necessidade, higiene e

limpeza e um tesoureiro. Além desses membros, havia o escrivão, nomeado pela Câmara, porém com provimento do governador.

Figura A4

Estrutura Administrativa do Senado da Câmara

Fonte: Prado Junior, Caio (1987, p. 306)

Nas freguesias, a responsabilidade pela administração era do juiz vintenário ou juiz de vintena, nomeado pelo Ouvidor da Comarca.

As eleições eram restritas aos chamados 'homens bons', naquilo que definia a lei. Eram pessoas situadas em patamar social diferenciado no termo e na vila, que figuram em listas especialmente feitas para essa finalidade. Nas vilas com juiz-de-fora os oficiais da Câmara não eram eleitos, mas nomeados pelo poder central, o que configurava nítida invasão do poder real nas atribuições locais e municipais. Essas eleições recebiam o nome de 'pelouros', que eram bolas de cera nas quais se encerravam as listas com os nomes dos candidatos e que, próximo ao final de cada ano, em sessão denominada vereança especial, definia-se o mandatário para o ano seguinte, pela retirada de uma dessas bolas do interior de uma caixa. Quando um dos eleitos apresentava algum impedimento e necessitava substituição, a própria Câmara escolhia o substituto, de forma sumária. Essa forma de escolha recebeu o nome de 'eleição de barrete'.

O juiz e o procurador, eleitos, deviam ser confirmados pelo ouvidor, por meio das chamadas cartas de usança. Os vereadores, ao contrário, tomavam posse logo que se iniciava seu mandato.

Caio Prado Júnior em seu trabalho nos proporciona mais uma visão privilegiada dos ritos decisórios da época, ao destacar que, em assunto de muita importância e relevante interesse público, o povo também era convocado à tomada de decisão. É fato, todavia, que o conceito de 'povo' difere, em muito, do que entendemos atualmente.

Com essa configuração, o Senado da Câmara reunia-se ordinariamente em Vereança ou Vereação duas vezes por semana, às 4as. Feiras e sábados. Algumas câmaras, como Rio de Janeiro, São Paulo e São Luís, tornaram-se de fato a principal autoridade das capitanias respectivas, sobrepondo-se aos próprios governadores. Contavam com patrimônio e finanças próprios, independentes do Real Erário das capitanias a que pertenciam, o que lhes conferia um grau diferenciado de autonomia.

O patrimônio compunha-se das terras que lhes eram concedidas no ato da criação da vila, como o Rossio, destinado a edificações e logradouros e para a formação de pastos públicos. Por sua vez, a Câmara poderia ceder parte dessas terras a particulares.

As finanças do Senado se formavam com os recursos que lhe competiam arrecadar como foros (renda dos chãos aforados) e tributos autorizados em lei geral ou especialmente concedidos pelo soberano⁷⁵. Dois terços da receita municipal pertenciam à Câmara e o terço restante era revertido ao Real Erário da Capitania. Competia ainda à Câmara editar posturas, processar e julgar os crimes de injúrias verbais, pequenos furtos e infrações a seus editos (causas de almotaçaria), resolver questões entre partes em litígio sobre servidões públicas (caminhos, águas etc.).

O Ouvidor intervinha ainda em questões da administração local, tomando contas das câmaras, para deliberar formas de arrematação de dívidas, autorizar imposições e despesas, consentir abatimento de créditos, prover sobre a forma de alienação das terras do patrimônio municipal.

---

⁷⁵ Reses entradas nos açougues, carne abatida, taxas das balanças em que se pesavam todos os gêneros de primeira necessidade, taxa do celeiro público, aferições de pesos e medidas, multas de posturas, aluguel de casinhas de comercialização de gêneros de primeira necessidade (Caio Prado Jr. op cit. p.316).

Também na constituição das câmaras o Ouvidor intervém, pela emissão de cartas de usança aos juizes ordinários e ao procurador, sem a qual não podem exercer seus cargos, pela definição sobre impedimentos e licenças dos membros da Câmara, assim como pela participação nas vereanças e pelo provimento dos cargos de juiz vintenário.

Havia ainda as 'Relações', cuja atribuição se vinculava a questões judiciárias e administrativas, similar a um tribunal de recurso. Compunham as Relações os Agravistas, um Procurador e um Juiz da Coroa, que se denominavam Desembargadores.

A estrutura administrativa no Império

A Constituição de 1824, na esteira da proclamação da Independência e da formação do Império do Brasil, definia, em seu artigo 2º, a divisão do território brasileiro em Províncias:

“EM NOME DA SANTISSIMA TRINDADE.

TITULO 1º

Do Imperio do Brazil, seu Territorio, Governo, Dynastia, e Religião.

Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Politica de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.

Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.”

O nível administrativo municipal não passou despercebido no nascente império. A Constituição do Império também estabelecia a seguinte definição com relação às Câmaras Municipais:

“CAPITULO II.

Das Camaras.

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.”

Um dispositivo legal, cuja entrada em vigor deu-se quatro anos após a promulgação da Constituição (Lei do Império, de 01/10/1828), estabelecia as definições para o funcionamento das Câmaras Municipais. Em seu artigo primeiro, definia o número de membros das Câmaras das Cidades (nove) e das Vilas (sete). Para as eleições dos membros, que teriam lugar a cada quatro anos, em todas as paróquias dos termos das cidades ou vilas, poderiam ser candidatos a vereador todos aqueles qualificados como eleitores, na forma dos artigos 91 e 92 da Constituição, desde que contassem dois anos de domicílio no termo e apresentassem condição social e econômica peculiar, como veremos a seguir:

“Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias

I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.”

A referida lei de 1828 era minuciosa o suficiente para detalhar o procedimento para a eleição, como a afixação dos nomes dos eleitores nas portas da igreja matriz e filiais. Votava-se não só para vereador, mas também para a escolha do Juiz de Paz e Suplente do Distrito (Paróquia). As câmaras, conforme o definido em seu artigo 24 eram corporações meramente administrativas, sem jurisdição contenciosa, função que caberia à Comarca ou à Província. Anualmente eram realizadas quatro sessões ordinárias, a cada três meses, cuja duração mínima era de seis dias. Cada sessão diária limitava-se a quatro horas e os temas debatidos poderiam ganhar encaminhamento deliberativo na presença de cinco vereadores, tanto na vila

quanto na cidade. Os vereadores tratavam nas vereações dos bens e obras do Conselho do Governo Econômico e policial da terra. A Câmara deveria prestar contas anualmente ao Conselho Geral, tornando público o documento, por meio de imprensa ou mediante afixação do edital em local público.

Os instrumentos de escolha como o pregão e o leilão, para a contratação de obras públicas a particulares, já estavam previstos em seu artigo 47.

O artigo 55 delegava competência à Câmara para repartir o termo em distritos, nomear seus oficiais (o Secretário e um Procurador, com mandato de quatro anos) e dar-lhes títulos, bem como aos juízes de paz eleitos. Cabia ainda à Câmara a aplicação das posturas municipais, vinculadas a questões que hoje identificamos como de limpeza urbana, iluminação pública, saneamento básico, controle urbano, defesa civil, vigilância sanitária, dentre outras.

Cabe observar que as Câmaras Municipais, guardando sua herança portuguesa, respondiam tanto pelas funções do legislativo como também do executivo, característica que se manteria inalterada até 1930, quando foram instituídas as prefeituras municipais.

Uma menção importante merece o artigo 65, que reafirmava a autonomia da Câmara em relação à Comarca, afastando possíveis interferências de um nível administrativo sobre o outro, prevendo que “no que pertence às Câmaras e desempenho de suas atribuições, nenhuma jurisdição e ingerência terão os Corregedores das Comarcas”.

A estrutura administrativa na República

A Primeira constituição republicana (1891)

No cenário internacional, o fim do século XIX foi marcado por grande turbulência. A unificação de territórios ocorrida na Europa, as ações imperialistas das nações européias sobre o continente africano, davam um tom bélico àquele período, ao mesmo tempo em que as exposições universais que tiveram lugar em Paris, traziam promessas de conquistas científicas e maior conforto à população urbana.

A Constituição Republicana, promulgada em 1891, transformava a nomenclatura das Províncias do Império, em Estados da Federação, com forte inspiração no exemplo norte-americano:

“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL

TÍTULO I

Da Organização Federal

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brazil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Art 4º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional.

Ao contrário da Constituição do Império, a lei maior republicana definia grande importância aos Estados e um reduzido papel do município, ainda que ficasse reconhecida sua autonomia, como podemos observar a seguir:

“TÍTULO II

Dos Estados

Art 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União.

Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

Art 65 - É facultado aos Estados:

1º) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (art. 48, nº. 16);

2º) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição.

Art 66 - É defeso aos Estados:

1º) recusar fé aos documentos públicos de natureza legislativa, administrativa ou judiciária da União, ou de qualquer dos Estados;

2º) rejeitar a moeda, ou emissão bancária em circulação por ato do Governo federal;

3º) fazer ou declarar guerra entre si e usar de represálias;

4º) denegar a extradição de criminosos, reclamados pelas Justiças de outros Estados, ou Distrito Federal, segundo as leis da União por que esta matéria se reger (art. 34, nº 32).

Art 67 - Salvas as restrições especificadas na Constituição e nas leis federais, o Distrito Federal é administrado pelas autoridades municipais.

Parágrafo único - As despesas de caráter local, na Capital da República, incumbem exclusivamente à autoridade municipal.

TÍTULO III

Do Município

Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. “

A segunda constituição republicana (1934)

O contexto econômico internacional no momento em que o Brasil escrevia sua segunda constituição do período republicano foi de grandes e prolongados desafios. A quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, lançou a economia mundial em um cenário de enorme incerteza. A economia norte-americana presenciou seus anos mais sombrios, com a liquidação de um número imenso de indústrias. A inércia dos governos republicanos de Calvin Coolidge (vice de Harding, morto em 1923) e Herbert Hoover (eleito em 1928), que governou até 1933, não permitia vislumbrar uma saída para a crise. Na Europa, as ascensões do fascismo na Itália em 1922 e do nazismo na Alemanha em 1933, representariam a gênese do maior conflito bélico internacional jamais vivenciado pela humanidade. O ano de 1933 foi também o ano em que tomava posse o Presidente dos Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt que, com uma política pautada em negociações com diversos setores da atividade produtiva e favorecido pelo fortalecimento da indústria americana durante a 2ª. Guerra Mundial, contornou a crise econômica. Nos quatro mandatos à frente da Casa Branca, ficou marcado pela recuperação da economia norte-americana, apostando em um modelo político que se pautava pelo

investimento em políticas sociais, com as quais consagrou o denominado *Welfare State*, ou estado do bem-estar social.

A Constituição brasileira de 1934, a primeira a permitir o direito de voto às mulheres, definia competências dos Estados, resguardava a autonomia municipal e estabelecia, com maior clareza, as atribuições dos municípios:

“Art 7º - Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:

a) forma republicana representativa;

b) independência e coordenação de poderes;

c) temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e proibida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato;

d) autonomia dos Municípios (grifo nosso);

e) garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público locais;

f) prestação de contas da Administração;

g) possibilidade de reforma constitucional e competência do Poder Legislativo para decretá-la;

h) representação das profissões;

Todavia a Carta de 1934 abria o precedente da intervenção do governador no município, além de permitir a nomeação do prefeito das capitais pelo governador, o que, em última análise, feria a autonomia municipal:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais (grifo nosso).

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - **Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12** (grifo nosso).

Art 14 - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas Legislaturas sucessivas e aprovação por lei federal.

Art 15 - O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum* cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva. As fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas que competem aos Estados e Municípios, cabendo-lhe todas as despesas de caráter local. “

A Constituição de 1937

Com a Constituição do Estado Novo, o papel do município sofre grande modificação, pela prerrogativa da nomeação dos prefeitos pelos governadores dos Estados, com fortes reflexos em sua autonomia política, ainda que o texto da Lei sugerisse o contrário, como podemos verificar nos artigos 26 e 27:

“Art 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

- a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;
- b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;
- c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art 27 - **O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.** (grifo nosso)

Art 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licença;

II - o imposto predial e o territorial urbano;

III - os impostos sobre diversões públicas;

A Constituição de 1937 apresentaria uma importante inovação, sobretudo para uma época em que poucas cidades brasileiras contavam com um contingente populacional expressivo⁷⁶ e a conurbação era um fenômeno o qual levaria ainda algumas décadas para ser registrado. Uma interessante inovação encontra-se expressa no artigo 29, com a possibilidade de agrupamentos de municípios: “Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.”

Constituição de 1946

Em que pesem os auspícios democráticos (ou liberais) que caracterizaram a Constituição de 1946, a primeira após o término da Segunda Guerra Mundial, as intervenções nos municípios, vinculadas à gestão econômico-financeira dos governos locais, representaram grande empecilho às relações políticas desde então. A Carta de 1946 expressava, assim, essa preocupação:

“Art 23 - Os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes. regularizar as finanças, quando:

I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

Art 24 - É permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios. “

O mesmo texto manteve ainda inalterada a possibilidade de nomeação dos prefeitos das capitais pelos governadores:

Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

---

⁷⁶ De acordo com Caio Prado Junior (1983, p.60), a população do município de São Paulo somava 1.318.539 habitantes.

- II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,
- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
  - b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

§ 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.

Constituição de 1967

Durante a década de 1960 a população urbana superou numericamente a população rural, fenômeno apontado pelo Censo de 1970. O crescimento das cidades era notável e as metrópoles brasileiras se engajavam, com crescente importância na divisão internacional do trabalho. A Companhia do Metropolitano de São Paulo era criada e tinha início a construção da primeira linha do metrô (Norte-Sul) na cidade de São Paulo.

A Constituição de 1967, no período militar, dispunha sobre a criação de municípios, remetendo sua regulamentação para lei estadual específica. Uma definição que possibilitava a associação de municípios encontrava-se expressa em seu artigo 16, parágrafo 4º:

“ Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais.

Art 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

§ 2º - Somente serão remunerados os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a trezentos mil (300.000) habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar. (Redação dada pelo ato Institucional nº 7, de 1969)

§ 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer:

a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;

b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada;

c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual.

§ 4º - Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

§ 5º - O número de Vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município.

A emenda à constituição, de 1969, aprovada em um momento político extremamente conturbado⁷⁷ previa em seu artigo 4º o estabelecimento de regiões metropolitanas, com vistas à realização de serviços comuns:

“ Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.”

Desse modo, a Lei Complementar 14, de 1973, na esteira da previsão da emenda de 1969, estabelecia oito regiões metropolitanas brasileiras (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e dispunha sobre sua estrutura administrativa, prevendo dois conselhos, remetendo sua criação a leis estaduais:

“ Art. 2º - Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º - O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do

---

⁷⁷ Por ocasião do Ato Institucional nº 5, em 1968.

Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana.

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Art. 3º - compete ao Conselho Deliberativo:

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

Art. 4º - Compete ao Conselho Consultivo:

I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;

II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

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

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de

recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Parágrafo único - É facultado ao Poder Executivo federal, incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea a da Constituição, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.

A Constituição Brasileira de 1988

No início da década de 1970 a economia mundial passaria por forte turbulência, a partir da crise do petróleo em 1973. Abalada pelas dificuldades do cenário econômico internacional, a economia brasileira sentia seus efeitos, após momentos de forte crescimento econômico no período que ficou conhecido como sendo do ‘milagre brasileiro’, com elevadas taxas de crescimento.

Encontramos em Wilson Cano (1994, p. 50-51) uma síntese desse momento:

“O período 1967/1974 constitui um dos momentos de maior intensidade do crescimento econômico nacional e de transformações nas estruturas produtivas, comerciais e financeiras. Também no nível institucional ocorreram importantes mudanças, com as reformas (fiscal, financeira e administrativa) promovidas pelo regime autoritário entre 1964 e 1966, que dariam a base formal para o apoio logístico àquilo que se conheceu como ‘capitalismo selvagem brasileiro’ ou também como ‘milagre brasileiro’.

As condições francamente favoráveis da economia internacional (entre fins da década de 1960 e meados da seguinte), em termos de brechas do comércio internacional, de acesso fácil ao crédito externo e de menores restrições ao acesso da tecnologia já amadurecida, permitiram o desenho de uma política de crescimento acelerado que não só enxugou rapidamente a capacidade ociosa prévia do setor industrial, como também elevou substancialmente a taxa de inversão da economia.”

O governo militar dava, então, indícios de esgotamento, e seu fim passou a se delinear com maior nitidez nos últimos anos da década de 1970, a partir de dois destacados eventos: a promulgação da Lei da Anistia e a greve dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, na região do ABCD Paulista, ambos no ano de 1979.

Na seqüência desses acontecimentos, que assinalavam o crescimento da mobilização popular, o Brasil assistia à primeira eleição direta para governadores de Estado, em 1982 e, posteriormente, a primeira eleição para os prefeitos de capitais e municípios denominados como de segurança nacional, em 1985, ano em que os sucessivos governos militares foram

substituídos pelo primeiro governo civil em 21 anos. Os primeiros clamores pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte tiveram início nesse período.

Em 1986 apresentavam-se os candidatos para a composição do Congresso que teria por atribuição escrever a nova constituição brasileira, que seria promulgada em 05 de Outubro de 1988.

A Nova Carta Magna de 1988, após longo período em que a lei maior não era a expressão maior da sociedade brasileira e negava o estado de direito, passaria a ser definida como um instrumento que viria a reconhecer e assegurar muitos direitos dos municípios.

O capítulo IV trata especificamente das prerrogativas dos municípios:

“ CAPÍTULO IV

Dos Municípios

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de municípios com mais de duzentos mil eleitores;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito)

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; (Renumerado do inciso VI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa; (Renumerado do inciso VII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; (Renumerado do inciso VIII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; (Renumerado do inciso IX, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único. (Renumerado do inciso XII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.”

ANEXO II

As interfaces administrativas no território francês

Paris: aspectos históricos

De acordo com COMBEAU (2009), a ocupação por tribos humanas, do sítio no qual se assentaria Paris, se deu há mais de 5.000 anos. A ocorrência de um solo composto por argila, calcário, areia e gesso, possibilitaram a construção inicial das primeiras habitações⁷⁸. Durante o Neolítico (4.000 e 3.000 a.C.) o local já era habitado por uma população sedentária numerosa, que praticava um comércio regular e se dedicava à criação de gado e agricultura. O rio Sena assumia importância fundamental para a realização dessas trocas. Entre 250 e 225 a.C. outro agrupamento, a tribo dos Parisii, vinda provavelmente das ilhas britânicas, se instala na Île de la Cité. Com a denominação de Lutécia (Lucoticia) promovem a fundação da capital. Em 53 a.C. Júlio César transfere o local da assembléia dos povos gauleses para a Lutécia⁷⁹.

Entre o acanhado sítio no qual de abrigaram as primeiras tribos e a metrópole atual, a história da Ville de Paris passa por diversos momentos em que sua autonomia sofreu alterações.

Registra-se que, a partir de 1160, com o crescimento da cidade e do comércio fluvial, ampliava-se o poder da classe dos mercadores, face ao poder real. Naquele ano, à burguesia composta pelos comerciantes locais era outorgada autorização para a nomeação de quatro vereadores, além de um preposto⁸⁰, denominação utilizada ao oficial que tinha por atribuição o exercício da função jurídica ao nível da comuna.

Outra característica marcante da história de Paris está associada à presença de portas de controle. Essas 'Portas' constituíam o acesso à cidade, cuja denominação é mantida ainda hoje⁸¹, como referencial para aquela antiga cidade,

---

⁷⁸ COMBEAU, Yvan – Paris: uma história – 2009; p. 10.

⁷⁹ COMBEAU, Yvan – op.cit.; p. 11.

⁸⁰ COMBEAU, Yvan, op.cit. p.27.

⁸¹ No metrô de Paris 20 estações situadas no limite da capital com as comunas vizinhas preservaram essa denominação, dentre elas: ao norte Porte de Clignacourt, Porte de La Chapelle e Porte de La Villette; a leste Porte des Lilas, Porte de Bagnole, Porte de Montreuil, ao sul Porte de Ivry, Porte d'Orleans, Porte de Vanves,

Quanto ao momento em que Paris obtém autonomia administrativa, encontramos em Combeau (2009, p. 27) que esta se deu no reinado de Philippe August (1180 e 1223), período em que, segundo o autor, coincidiu com uma fase de aceleração na história de Paris. Citando Jean Favier, o autor destaca que “foi justamente ‘entre os séculos XII e XIII que Paris deixou de ser uma simples encruzilhada’. Naquela oportunidade, a cidade era administrada pelo preposto indicado pelo rei. Combeau (op.cit.) esclarece que Paris não fora diretamente influenciada pelo movimento comunal e “não era regida por uma ‘carta de cidade’, ao contrário de cidades que eram regidas por uma Laon ou Cambrai. Não era, dessa forma, um verdadeiro município.

A crescente importância das trocas pelos portos do Rio Sena que serviam Paris, traria ao cenário, atores que assumem uma importância crescente no centro das decisões, como se encontra descrito em Combeau (2009, p. 26-27):

“Com o crescimento urbano e a vitalidade do comércio, um duplo poder se foi impondo progressivamente: de um lado o preboste do rei e do outro o preboste dos mercadores. A burguesia passou a adquirir uma posição central na administração da cidade. A partir de 1160, ela recebeu autorização para designar um preboste e quatro vereadores (*échevins*).”

Em 1380, os conflitos com a Inglaterra traziam reflexos para a vida de Paris. Para Combeau (2009, p. 34) “Os burgueses e a monarquia permaneceram confrontados pelo mesmo problema financeiro permanente: como sustentar o esforço de guerra sem fazer com que os parisienses sofressem pressão fiscal (direta e, sobretudo indireta) a ponto de se tornar insuportável?”

A situação política que já se mostrava tensa ganhava tons ainda mais sérios, quando se registrou um surto de peste negra. Combeau (op.cit.) descreve esse período:

“Em dezembro de 1381, Hugues Aubriot, na época o preboste do rei, foi acusado e atacado por uma turba que agrupava estudantes, burgueses e eclesiásticos. Nesse mesmo contexto ocorreu a chamada Revolução dos Malheiros (*Maillotins*), em março de 1382. A origem da sublevação de uma parte da população foi a recusa do pagamento dos impostos indiretos que pesavam grandemente sobre os pobres. Durante muitas semanas eles assumiram o controle de vários bairros e circulavam pelas ruas armados com pequenos malhos de chumbo (que deram o nome à revolta) e ocuparam a Prefeitura e o Arsenal [...] Em janeiro de 1383, o exército real reprimiu brutalmente os amotinados. Em 21 de janeiro, no grande salão de seu palácio, Carlos VI puniu severamente a cidade, que perdeu toda a autonomia anterior, sendo suprimidos os cargos dos quatro vereadores e de preboste dos mercadores. Paris foi assim privada temporariamente de todas as suas liberdades municipais.”

O século XIV chegaria ao fim sem que a cidade restabelecesse sua autonomia, o que só viria a ocorrer em 1412. Naquele ano Paris retomaria sua autonomia, por meio de ordenação real de 20 de janeiro⁸².

Combeau (2009, p. 38) apresenta um panorama de Paris entre os séculos XVI e XVIII:

“A capital se estendia agora no interior da muralha de Carlos V por uma superfície de 439 hectares. Esse espaço foi sendo reconstruído progressivamente após as décadas de guerra. As principais características do crescimento urbano foram a abertura de novas ruas, a edificação de muitas mansões e a sensível diminuição dos terrenos baldios. Foi durante os séculos XVI e XVII que se desenvolveram os faubourgs. Estes últimos – especialmente os de Saint-Honoré, Saint-Martin e Montmartre – constituíam inicialmente um elemento de desagregação para a cidade murada. A oposição entre os burgueses da cidade e os moradores dos bairros afastados foi crescendo progressivamente. Além dessa rivalidade, havia a questão da falta de segurança. A muralha perdera sua eficácia quando as numerosas construções exteriores constituíram pontos de força, já que eram construídas em colinas mais ou menos elevadas e poderiam servir, portanto, como pontos de apoio para eventuais inimigos (ingleses ou espanhóis) ou para os cercos realizados durante guerras civis pelos próprios franceses.”

“A cidade era dividida em setores, distinguindo-se os ‘bairros da cidade’ e os ‘bairros da polícia’. Os bairros da polícia correspondiam à divisão da área urbana efetuada por ordem de Châtelet (sede do preboste da cidade) a fim de garantir a segurança da capital. Durante os séculos XVI e XVII, existiam dezesseis áreas urbanas nos dois grupos, cuja extensão variava consideravelmente. A divisão em vinte bairros só foi feita em 1702, durante o reinado de Luís XIV.”

“O bairro constituía a célula básica para numerosas obrigações e atividades da vida parisiense (cobrança taxas, defesa da cidade, limpeza das ruas, por exemplo). A principal figura desse conjunto administrativo era o quartilheiro (*quartienier*), também referido como ‘cabo de bairro’. Durante muito tempo os bairros eram designados pelo nome do quartilheiro mais conhecido, mas a ordenação de 1588 modificou esse hábito, impondo nomes de caráter mais permanente, em geral o da igreja mais importante da área.”

“Ao mesmo tempo, os reis começaram a nomear um ‘governador de Paris e da Ile-de-France’, encarregado do domínio militar e da responsabilidade pela ordem pública. Ele tinha jurisdição sobre a nobreza provincial e era também o principal magistrado da capital.”

“A Maison aux Piliers, antigamente a sede da corporação dos vendedores de água, tornou-se em 1357, o Escritório da Cidade. Os poderes municipais foram definidos pelo decreto de 1415. O escritório tornou-se responsável pelo aprovisionamento da cidade e pela cobrança de impostos, além do controle da localização dos burgueses de Paris e resultara da fusão do Grande Escritório com o Pequeno Escritório. O Pequeno Escritório era o elo entre o preboste dos marcadores, o procurador do rei, o preboste da cidade e os quatro vereadores. O Grande Escritório foi sendo estruturado ao redor desse primeiro conjunto, com o acréscimo de 24 conselheiros, designados por um corpo eleitoral formado por burgueses. A pedra fundamental da Prefeitura (*Hôtel de Ville*), na Place de Grève, foi lançada em 15 de julho de 1533.”

Algumas mudanças urbanas e a expansão para além das muralhas marcam a segunda metade do século XVI. Combeau (2009, p. 43) dá conta que “as Tulherias podem ser consideradas como uma nova etapa no crescimento da cidade, favorecendo a ocupação do

---

⁸² COMBEAU, 2009, p. 35.

espaço exterior à cinta de muralhas”. Prossegue na análise dessa expansão horizontal (COMBEAU, 2009, p.44):

“Nesse século e no seguinte, o problema central foi justamente o crescimento da cidade. A questão da extensão dos bairros e do aumento da população não pode ser dissociada do temor do rei de que a cidade pudesse crescer a ponto de a população se tornar incontrolável, ao mesmo tempo que sua vontade era a de estabelecer um equilíbrio mais global entre Paris e as províncias.”

Já no século XVII, a contínua expansão urbana força Paris a alterações administrativas. Combeau (2009, p.51-53) delinea essas transformações:

Os acontecimentos de 1789 tiveram em Paris um palco destacado. Combeau (2009, p.55) observa que:

“Nessa capital, que tinha agora entre 550 mil e 600 mil habitantes ou 3,5% da população do país na época (cerca de 25 milhões de franceses) e que era então a mais populosa da Europa, propagou-se a idéia da Revolução.”

“Contrariando a vontade expressa por meio das listas de queixas que lhe foram apresentadas pelos parisienses, Luís XVI reuniu os Estados-Gerais em Versalhes. Os parisienses se revoltaram durante os dias 12, 13 e 14 de julho. [...] No dia 13, a prefeitura foi ocupada. [...] O acontecimento mais lembrado desse movimento – a tomada da Bastilha – foi um ato simbólico, cujo eco ressoou pelos campos franceses e reverberou em Versalhes. Foram a seguir assassinados Jacques de Flesselles, o preboste dos mercadores e o governador De Launay. Em 17 de julho, o rei se apresentou na prefeitura [...] Mas, desde 15 de julho, Jean-Sylvain Bailly já fora escolhido prefeito de Paris...”

“Em 4 de outubro de 1789, os parisienses saíram em massa da cidade. A proteção real, esse espaço-tempo de algumas horas que mediava entre Versalhes e a capital, foi apagada em um único dia. A revolta da capital se manifestou contra as janelas de Versalhes. ‘O padeiro, a padeira e o padeirinho’ foram reinstalados nas Tulherias. Paris se impôs: a família real, o governo e a assembléia se mantiveram, a partir de então, confinados no recinto da capital. Essa posição e a função política de Paris foram definidas pelo decreto de 21 de maio de 1790, que estabeleceu os novos estatutos da cidade. Paris se emancipou do poder real. Ela foi dividida em 48 seções. O governo da municipalidade, que foi definida pelo artigo 5º [...] passou a ser eleito por um colégio eleitoral restrito e composto apenas por cidadãos ativos. Cinco comissões receberam a missão de administrar os assuntos de polícia, as finanças, o abastecimento da cidade, os estabelecimentos públicos e as obras públicas: Artigo 5º: A municipalidade será composta por um prefeito, dezesseis administradores, 32 conselheiros, 96 notáveis, um procurador da comuna e dois substitutos que serão seus adjuntos e exercerão suas funções em falta dele.”

Os anos seguintes, marcados por disputas e a instalação do terror, com julgamentos sumários e execuções, levaram a uma nova composição administrativa de Paris, como descreve Combeau (2009, pp.57-59)

“[...] A partir de então, instalou-se o Terror na capital: suspeitas, prisão, julgamentos rápidos, guilhotina. Em 21 de janeiro de 1793 o rei foi levado ao cadafalso. Todos os lugares de culto foram fechados e foi estabelecida a censura sobre a imprensa e o teatro. A Comissão de Saúde Pública impunha suas decisões políticas à Comuna.”

A respeito da revolução francesa, Hannah Arendt, em “Sobre a Revolução” estabelece uma comparação entre a Revolução Americana e a Revolução Francesa, destacando o advento da violência, verificada no episódio francês, como algo fora do campo da política. O desfecho, conhecido por muitos, foi acompanhado de uma alteração na composição municipal:

“No dia 13 de Vendemiário (5 de outubro de 1795), os realistas se revoltaram contra a Convenção. Outras reivindicações, originadas sobretudo nos quarteirões da margem direita ao longo e ao redor das ruas Saint-Honoré e Richelieu, deram origem a mais essa sublevação. Os monarquistas foram derrotados pelas tropas do jovem Bonaparte. A ordem foi restabelecida na capital. O decreto de 11 de outubro de 1795 (a antítese do decreto que apresentava o projeto de 1790) colocou a cidade sob a superintendência de um Diretório Executivo. Paris foi novamente dividida, agora em doze municipalidades, cada uma com quatro seções e com escritórios centrais encarregados dos assuntos policiais e do abastecimento. Era o medo da principal cidade francesa que agora inspirava diretamente a lógica do desmembramento. Foi um princípio simples e duradouro, que inspirou as diferentes formas de governo experimentadas (império, monarquia e república): a unidade municipal é perigosa. O Consulado e depois o Império conservaram tal política. Não se pode esquecer que foi em Saint-Cloud, longe das eventuais revoltas parisienses, que se organizou o golpe de estado do Dezoito de Brumário.”

O século XIX traria as maiores transformações urbanas vividas pela cidade até então. Combeau (2009, p. 60), mas uma constatação nem sempre presente em análises dos anos da Revolução é a de que a cidade viveu um período de êxodo. Muitos imóveis permaneceram vagos, como destaca Combeau: “Durante a Revolução, Paris não passou por grandes mudanças arquitetônicas. Paradoxalmente, o que chamava mais a atenção era o grande vazio provocado pela emigração”.

No âmbito da autonomia de Paris, Combeau (2009, p. 60) assim define o final do século XVIII:

“Durante o Primeiro Império, a cidade passou por um renascimento evidente. Nesse período, “renascimento” rimava com “vigilância”. Napoleão suprimiu a administração autônoma da cidade. Na verdade ele criou doze prefeitos distritais para os *arrondissements*, mas não havia um prefeito de Paris [*Maire*] estabelecido no Hôtel de Ville. O Conselho Municipal havia se transformado em pouco mais que um órgão de registro das decisões ministeriais. Foram criados dois *préfets* (o prefeito do Sena e o da polícia), encarregados dos negócios comunitários. O administrador do Sena [...] se tornou o personagem central da organização e da gestão parisiense, a figura a quem cabia o maior poder.”

A necessidade de ampliação da infra-estrutura daria o sinal para uma retomada do crescimento da população já no princípio do século XIX. Água, iluminação pública e a prevenção e o combate a incêndios tomam a maior parte da pauta da administração municipal,

e tinha início o processo de substituição da cidade medieval, como indica Combeau (2009, p. 62):

“A capital finalmente quebrou uma parte de sua ganga medieval. A demolição do Grand Châtelet, que durou de 1802 a 1810, foi uma operação salutar, que diminuiu consideravelmente as dificuldades de comunicação entre as duas margens. As obras para a abertura da Avenue de l’Observatoire a partir do Luxemburgo iniciaram-se em 1807 [...]. A supressão dos engarrafamentos diante do Panthéon por meio da construção da Rue Soufflot foi decidida em 1807. As antigas terras devolutas da abadia de Saint-Victor foram utilizadas para a instalação da Halle Aux Vins [Mercado dos Vinhos]. Ao norte, Alexandre Brongniart (1739-1813) urbanizou o cemitério de Père-Lachaise [...] que foi aberto em 1804. Já o cemitério de Montparnasse só foi terminado em 1824. [...] Uma etapa importante para o desenvolvimento da cidade foi a construção dos cais do Sena em ambas as margens, acompanhados em toda a sua extensão por ruas pavimentadas.”

Com relação ao abastecimento de água, Combeau (2009, p. 62) observa que os melhoramentos agregaram uma importante inovação, com a gratuidade do consumo:

“O decreto de 2 de maio de 1806 tornou prioritária a distribuição constante de água (foram terminadas as obras do canal de l’ Ourcq, realizadas entre 1802 e 1808, a abertura do canal de Saint-Martin, com extensão de 107 quilômetros, que só foi completado em 1822, e abertas numerosas fontes públicas por toda a cidade). [...] A partir de 1º de março de 1812, a distribuição de água pública passou a ser gratuita.”

Serviços diversos foram implantados e a cidade ganhava cada vez mais uma nova roupagem, como define Combeau (2009, p.62):

“A circulação foi melhorada pela construção da Pont des Arts [...] a primeira ponte de ferro da cidade, interligando o Institut [Instituto de Belas-Artes] e o Louvre. A numeração das casas foi generalizada, com números pares e ímpares de lados diferentes das ruas. A multiplicação dos lampiões a óleo com espelhos refletores para aumentar a intensidade da luz e sua progressiva substituição por lampiões a gás, a partir de 1812, trouxe um conforto evidente para uma cidade cuja iluminação pública ainda era bastante insuficiente. Finalmente, foi melhorada a segurança quando o chefe de polícia Pasquier criou o batalhão dos demolidores e bombeiros em 18 de setembro de 1811.”

Napoleão Bonaparte, que triunfava pela Europa afora, de maneira absoluta, amargava suas primeiras derrotas. Paris seria também o palco de sua queda, como esclarece Combeau (2009, p. 63):

“Os últimos dias do regime imperial recolocaram a capital no centro do conflito europeu. As forças da coalizão chegaram às portas de Paris. [...] Em 30 de março, Paris capitulou diante dos invasores. Napoleão permaneceu em Fontainebleau enquanto o conde de Artois, tenente-geral do reino, defendia a cidade, aguardando o retorno de seu irmão. Mas, em 31 de março de 1814, o rei da Prússia e o czar da Rússia entraram pela Porte Saint-Denis na cidade que permanecera aberta desde que Luís XIV mandara demolir as muralhas exteriores, algumas semanas antes da chegada do novo rei, Luís XVIII. [...] Em 20 de novembro, o segundo tratado de paz foi assinado em Paris, pondo fim às guerras napoleônicas.”

Violentas disputas entre os adeptos da Restauração (da monarquia) e os republicanos resultaram na proclamação da Segunda República, também denominada como a Segunda Revolução Francesa. Segundo Combeau (2009, p.68):

“A revolução já se achava em marcha, estava nas ruas e nas barricadas. A Paris republicana e romântica tomou a Chambre [Câmara dos Deputados] e formou um governo provisório no Hôtel de Ville. A Segunda República foi proclamada em 24 de fevereiro de 1848. Louis-Antoine Garnier-Pagès foi escolhido para ocupar o cargo restabelecido de prefeito de Paris.

[...]

Mas novamente a Segunda República não foi mais que um curto parêntese com a duração de quatro anos. Alguns meses após essa manifestação dos laços entre as paixões políticas da cidade e o lirismo romântico, Paris abriu caminho a Luís Napoleão Bonaparte. Ele foi eleito deputado em setembro, com os votos da capital. Em 10 de dezembro, com cerca de sessenta por cento dos votos em seu favor, Paris o escolheu, em unânime com a maior parte do país. Eleito presidente da República francesa, o novo líder assumiu o controle do Palácio do Eliseu (sede da Presidência). Três anos depois, com uma preparação de longa data, o golpe de estado de 2 de dezembro de 1851 instaurou o Segundo Império nas Tulherias. Paris só começou a reagir nos dias 3 e 4. [...] O povo de Paris foi mantido em calma, mas nunca esqueceu.”

Combeau (2009, pp. 69 e 70) destaca que ao mesmo tempo em que Paris ampliava sua área horizontal ao longo do século XIX, a sua vulnerabilidade defensiva trazia preocupação e resultou em um processo de reintegração de comunidades:

“De forma paralela, a cidade se ampliou em extensão. Após a invasão de 1815, o conceito de cidade aberta começou a ser contestado. A lei de 3 de abril de 1841, resultado das deliberações de vinte anos de comissões de fortificação, particularmente a chamada *Comission de Défense Du Royaume* [Comissão de Defesa do Reino], integrou as pequenas comunidades periféricas (Auteil, Passy, Batignolles, Montmartre, La Chapelle, La Villette, Belleville, Charonne, Bercy, Ivry, Gentilly, Montrouge, Vaugirard e Grenelle) à capital. Entre 1841 e 1845, foi construída uma nova muralha, a última de todas, que é conhecida pelo nome de Thiers, composta por dezessete fortes, 94 bastiões e 36 quilômetros de fortificações, com um fosso de quinze metros de largura. Em 1º de janeiro de 1860, a anexação do espaço situado entre a antiga muralha dos Fermiers Généraux e esse novo cinto de fortificações permitiu à capital atingir uma superfície de 7.088 hectares – ou seja, ganhou 3.800 hectares com relação à superfície anterior – e sua população passou para 1,6 milhão de pessoas [com a inclusão das comunidades periféricas], ou seja, um aumento de quatrocentos mil habitantes. [...] Entre 1815 e 1870, três *préfets de La Seine* [administradores do Sena] deixaram sua marca na vida da capital: Chabrol, Rambuteau e Haussmann.”

Chabrol promoveu muitos arruamentos, com a abertura de sessenta novas ruas⁸³ entre 1821 e 1826, muitas galerias (*passages*) e deu prosseguimento à iluminação a gás. De acordo com Combeau (2009, p.71), “em 1830, mais de mil residências parisienses já eram servidas por iluminação a gás. Rambuteau governou de 1833 a 1848 tem em seu ‘currículo’ a

---

⁸³ Combeau, 2009, p. 70.

edificação do Grande Arco do Triunfo, inaugurado em 1836⁸⁴, o novo traçado da Place de La Concorde, seis novas pontes sobre o Sena e as reformas da catedral de Notre-Dame-de-Paris, da igreja Saint-Vincent-de-Paul e do Palais Bourbon, além da abertura de 110 novas vias e a ampliação de várias outras ruas. De acordo com Combeau (2009, p.72), “a paisagem urbana também foi modificada com o plantio de milhares de árvores e a intensificação da iluminação pública por meio de dez mil novos lampiões a gás”. Rambuteau não se descuidou do abastecimento de água, que permaneceu como prioridade em sua gestão, como afirma Combeau (2009, p.72).

Coube ao barão Haussmann a administração entre 1853 e 1870. Em sua gestão, Paris assiste a uma das maiores transformações urbanas de toda a história. Vias estreitas e densamente ocupadas dão lugar a amplas avenidas.

Nas palavras de Henri Lefebvre (1967, p.20), a Paris anterior a Haussmann vivia seu momento mais intenso:

“... É entre 1848 e Haussmann que a vida de Paris atinge sua maior intensidade: não a ‘vida parisiense’ mas a vida urbana da capital. Ela entra então para a literatura, para a poesia, com uma potência e dimensões gigantescas. Mais tarde isso acabará. A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade. No transcorrer do século XIX, a democracia de origem camponesa, cuja ideologia animou os revolucionários, poderia ter se transformado em democracia urbana. Esse foi e é ainda para a história um dos sentidos da Comuna. Como a democracia urbana ameaçava os privilégios da nova classe dominante, esta impediu que essa democracia nascesse. Como? Expulsando do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destruindo a ‘urbanidade’.”

Lefebvre (1967, p.20) identifica as reais intenções da gestão Haussmann, que daria prosseguimento a uma velha receita urbana, que promove a exclusão urbana dos segmentos da sociedade de menor renda:

“Primeiro ato – O barão Haussmann, homem desse Estado bonapartista que se erige sobre a sociedade a fim de tratá-la cìnicamente como o despojo (e não apenas como arena) das lutas pelo poder, o barão Haussmann substitui as ruas tortuosas mas vivas por longas avenidas, os bairros sórdidos mas animados por bairros aburguesados. Se ele abre boulevards, se arranja espaços vazios, não é pela beleza das perspectivas. [...] Mais tarde, serão gratos a Haussmann por ter aberto Paris à circulação. Essa não era a finalidade, o objetivo do ‘urbanismo’ hausmaniano.”

Combeau (2009, PP.74-75) descreve um dos efeitos das transformações operadas durante a gestão Haussmann:

---

⁸⁴ Combeau, 2009, p.71.

“... Os cortes realizados através da cidade pelas avenidas haussmannianas descartaram completamente o antigo modelo urbano (os cortiços decadentes e as densidades demográficas excessivas dos bairros interiores) e estabeleceram novos eixos mais retilíneos e mais largos a partir de uma estação, de uma praça de um monumento importante. Paris passou a respirar melhor, mas os parisienses mais humildes foram forçados a se mudar para a periferia.”

O ano de 1870 é marcado por uma guinada política radical, com a invasão do Palais-Bourbon por milhares de parisienses, exigindo a mudança de regime⁸⁵, como resultado das derrotas sofridas na guerra franco-prussiana. Ato contínuo, o poder legislativo renunciou e, nas palavras de Combeau (2009, p.78) “a partir de então, mais uma vez o poder se concentra no Hôtel de Ville”, sede da municipalidade.

Em novembro daquele ano realizaram-se as eleições de prefeitos e adjuntos dos *arrondissements*. A guerra com a Prússia mobilizara a população na defesa do país e Paris, mesmo bloqueada pelas forças prussianas, estava à frente dessa mobilização popular. A derrota da França trouxe o afastamento de Luís Bonaparte e a Terceira República.

Mas não foi só isso. O contencioso entre os cerca de dois milhões de parisienses e o desgastado e combalido 2º Império Francês detonaram um dos episódios mais marcantes já vividos pela cidade. Combeau (2009, p. 80) define os dias que se seguiram ao armistício de janeiro de 1871:

“Para os dois milhões de habitantes sobreviventes na capital, o armistício de 22 de janeiro foi sentido mais como uma traição do governo do que como um alívio.

Depois de quatro meses e doze dias de resistência, Paris experimentou o sentimento de ter sido primeiro abandonada e depois sacrificada pelo país.

Os parisienses não aceitam que seu ‘combate’ (cerca de oitenta mil mortos e feridos e 113 dias de privações, durante os quais a Paris bloqueada não recebeu o menor socorro das províncias) seja concluído por meio de uma negociação entre Bismarck e Jules Favre, da qual se perceberam excluídos.

A ruptura com a assembleia de Bordeaux e depois com a de Versalhes prolongou o isolamento da capital. Em uma assembleia majoritariamente conservadora e rural, eleita em 8 de fevereiro, os deputados parisienses eram a única expressão de uma capital favorável à República. O fosso que separava a capital do restante do país se alargou ainda mais. As declarações da maioria monarquista, demonstrando sua hostilidade com relação ao retorno da Câmara dos Deputados para Paris, e o projeto de descapitalização são outros tantos gestos e símbolos que acentuaram a fratura entre Paris e a assembleia reunida em Versalhes (de fato, a escolha de Versalhes como sede da Assembleia Nacional serviu apenas para acentuar essa desconfiança recíproca).

A operação militar lançada sobre a colina de Montmartre em 18 de março terminou pela derrota e a morte dos generais Clément Thomas e Lecomte, o reverso de uma reconquista do poder parisiense pelo exército regular e o começo da insurreição. Thiers ordenou a evacuação de Paris. Foi um movimento de retirada tanto militar como política. Foi então

---

⁸⁵ Combeau (2009, p.78)

proclamada a Comuna de Paris, que durou 72 dias (de 18 de março a 28 de maio). Depois do escrutínio dos votos de 26 de março, o Conselho geral da Comuna assumiu oficialmente o exercício do poder. Foram tomadas algumas decisões: a adoção de uma bandeira vermelha, o retorno ao antigo calendário revolucionário, a separação entre a Igreja e o Estado, a criação de uma milícia popular e o ensino primário leigo, gratuito e obrigatório. Ao longo da Semana Sangrenta (21 a 28 de maio), o exército Versalhes esmagou a insurreição. A repressão foi impiedosa. Paris ardeu em chamas durante esses dias de guerra civil. Os últimos combates foram travados nos arredores do cemitério Père-Lachaise.”

O significado da Comuna de Paris para Lefebvre (1967, p. 20) era a antítese da ação que Haussmann desenvolveu:

“...Um dos sentidos da Comuna de Paris (1871) foi o forçoso retorno para o centro urbano dos operários relegados para os subúrbios e periferias, a sua reconquista da Cidade, este bem entre os bens, este valor, esta obra que lhes tinha sido arrancada.”

O desfecho foi, uma vez mais, sombrio para a autonomia parisiense. Combeau (2009, p.81) ilustra esse momento:

“Esmagada a Comuna de Paris, o governo pretendia submeter Paris ao ritmo das consultas realizadas através do país inteiro. A lei de abril de 1871 colocou a capital dentro de um enquadramento político – de fato, uma coleira legislativa – cujo único propósito era o de manter a cidade e seu Conselho Municipal sob supervisão estrita.”

“Para evitar toda a politização das eleições, a cidade foi novamente dividida, desta vez em oitenta bairros. Para impedir que a política nacional se instalasse nos debates da prefeitura, os conselheiros municipais tiveram suas atribuições limitadas exclusivamente aos negócios locais.”

As disputas entre republicanos e monarquistas prosseguiram, no último quartel do século XIX. A supremacia republicana se reafirmava a cada eleição. De acordo com Combeau (2009, p.82):

“Desde o início de janeiro de 1879, os republicanos radicais se puseram a exigir que De Marcère, o ministro do Interior, nomeasse um intendente (*préfet*) republicano e concedesse a autonomia municipal (com a eleição de um prefeito de Paris e autorização para que o Conselho Municipal pudesse decidir, através de suas próprias deliberações, todas as questões de interesse comunal). O espírito combativo dos radicais seduziu a capital, que deu ao radicalismo parisiense a maioria relativa ou absoluta em todos os mandatos de 1881 a 1900. [...] Durante quase vinte anos, Paris foi um palco republicano e radical.

Símbolo notável da autonomia municipal, o Hôtel de Ville, destruído durante os conflitos de maio de 1871, quando a Comuna de Paris foi sufocada, era reerguido três anos mais tarde⁸⁶.

Paris fora também o palco de cinco exposições universais durante a segunda metade do século XIX, em 1855, 1867, 1878, 1889 e 1900. A Torre Eiffel⁸⁷ concluída em 1889

---

⁸⁶ Combeau, 2009, p.83.

sintetiza esse momento vivido pela cidade, que influenciava costumes e definia padrões internacionais, como o idioma internacional que desde então seria adotado para a comunicação postal.

Já no século XX, com o advento da eletricidade, a cidade recebe as primeiras linhas daquele que seria seu mais característico meio de transporte. Essa infra-estrutura de inegável valor seria, contudo, razão de uma disputa entre níveis de governo distintos, como destaca Combeau (2009, p.85):

“... O movimento e a velocidade se traduziram pelo nascimento do *Métropolitain* (o sistema ferroviário subterrâneo, conhecido como ‘*Métro*’). Desde a apresentação dos projetos dos engenheiros Flachet e Le Hir (1853-1854), a questão da construção de uma estrada de ferro subterrânea vinha sendo discutida. Os conflitos de competência entre a cidade de Paris, o departamento do Sena e o Estado francês foram em grande parte os responsáveis pelo atraso das obras. Os transportes urbanos subterrâneos já existiam em Londres desde 1863, em Nova York desde 1868, em Berlim a partir de 1877 e mesmo em Budapeste, na Hungria, foram inaugurados em 1896. Mas foi necessário esperar 1896 e 1897 para que fossem iniciados os trabalhos, sob a direção do engenheiro Fulgence Bienvenüe (1852-1936), financiados pela Compagnie Générale de Traction [Companhia Geral de Transportes], do barão Edouard Empain. Durante numerosos meses, a vida da capital foi de novo parcialmente paralisada pelas obras de construção a céu aberto.”

ANEXO III

ESTATUTO DO SYCTOM – Syndicat Mixte Central de Traitement des Ordures Ménagères

“Artigo 1º: Composição do Syctom: É constituído pela Cidade de Paris, o Sindicato Misto des Hauts-de-Seine para a eliminação do lixo domiciliar (Syelom), o Sindicato Intercomunal de tratamento do lixo domiciliar de la Seine-Saint-Denis (Sitom 93), a Comunidade de Comunas de Saint-Maurice/Charenton-le-Pont e as comunas de Cachan, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Le

---

⁸⁷ Longe de ser unanimidade quando de sua instalação, o projeto de Gustave Eiffel foi alvo de intensas críticas dos mais variados segmentos da sociedade, inclusive autores ilustres e artistas (Combeau, 2009, p.84).

Kremlin Bicêtre, Maisons-Alfort, Saint-Mandé, Valenton, Villejuif, Vincennes, Vitry-sur-Seine, Le Chesnay, Vélizy-Villacoublay e a Comunidade de Comunas de Grand Parc (Versailles).

Artigo 2º - Objeto do Sindicato: O Sindicato tem por objeto o tratamento dos resíduos domiciliares entregues pelas comunas ou pelos agrupamentos de comunas constantes do artigo 1º. A atribuição de tratamento dos resíduos determinada ao Sindicato compreende o tratamento, o aterramento dos resíduos últimos assim como as operações de transporte, triagem ou disposição final. O Sindicato pode igualmente tratar os resíduos domiciliares de outras comunas da aglomeração parisiense. Para a finalidade do presente estatuto, entende-se por resíduos domiciliares o que dispõe o decreto nº77- 151 de 15 de Fevereiro de 1977, o lixo domiciliar, os resíduos volumosos passíveis de tratamento nos termos do artigo L.2224-14 do Código Geral de Coletividades Territoriais e os resíduos de origem comercial ou artesanal. O Sindicato também tem por objetivo o estudo, a realização e exploração de toda a operação que apresente interesse ao tratamento dos resíduos domiciliares. Poderá igualmente executar toda ação e estudo com o objetivo de desenvolvimento e valorização do conhecimento e do know-how em matéria de tratamento dos resíduos. Se o Comitê assim o decidir, o Sindicato poderá também assegurar o tratamento de outros resíduos além dos domiciliares oriundo das comunas ou agrupamentos.

Artigo 3º - Disposições relativas à duração do Sindicato: O Sindicato terá uma duração indefinida. Poderá ser desfeito nas condições previstas nos artigos L.5212-33 e L.5212-34 do Código Geral das Coletividades Territoriais.

Artigo 4º - Localização do Sindicato – Atualmente encontra-se no Boulevard de Sébastopol nº 57, podendo ser alterada por ato interprefeital sob proposta do Comitê e nas condições previstas no artigo L.5211-20 do Código Geral das Coletividades Territoriais.

Artigo 5º - Modalidades de modificação do estatuto – O presente estatuto poderá ser alterado nos termos do que prevêem os artigos L 5211-16 à L 5211-20 do Código Geral das Coletividades Territoriais.

Artigo 6º - Composição do Comitê – O Sindicato é administrado por um Comitê composto por membros eleitos pelas comunas ou agrupamentos de comunas aderentes, de acordo com as seguintes disposições:

- Um representante de cada uma das comunas aderentes, a título individual e um número de representante igual ao número de cada uma das comunas, membros de comunidades de comunas ou aglomeração aderentes diretas ao Sycotom. Cada representante terá direito a um voto.
- Catorze representantes do Sindicato Intercomunal de Tratamento do Lixo Domiciliar de la Seine-Saint-Denis (Sitom93). Cada representante terá direito a cinco votos.
- Catorze representantes do Sindicato misto intercomunal des Hauts-de-Seine para eliminação do Lixo Domiciliar (Sielom). Cada representante terá direito a cinco votos.

- Vinte e quatro representantes da Cidade de Paris, com um número de votos igual ao total de votos dos outros participantes acima descritos;
- Para todas essas categorias, os membros suplentes serão designados juntamente com os membros titulares.

Artigo 7º - Duração do mandato e substituição dos membros do Comitê - O mandato dos membros do Comitê expira juntamente com o dos membros dos conselhos municipais ou sindicais que lhe são designados. No caso de vacância de um assento por qualquer motivo, o conselho municipal ou sindical interessado poderá substituir o representante na primeira sessão que vier a ser realizada após a vacância.

Artigo 8º - Periodicidade de reuniões – O Comitê se reunirá ao menos três vezes por ano. Poderá se reunir em sessão extraordinária sob convocação de seu presidente. Tal convocação deverá, em um prazo máximo de trinta dias, por solicitação feita ao presidente, seja pelo prefeito de um departamento no qual esteja situada uma comuna ou agrupamento de comunas aderentes ao Sindicato, seja por um terço, no mínimo, dos membros do Comitê.

Artigo 9º - Ordem da Sessão – As sessões do Comitê são públicas. Todavia, por solicitação do presidente ou de, no mínimo, cinco de seus membros, o Comitê poderá resolver, com maioria absoluta dos membros presentes ou representados, de realizá-la fechada ao público. Em cada sessão, o Comitê examina as questões que foram comunicadas ao Sindicato, no mínimo cinco dias úteis anteriormente à sessão.

Artigo 10 – Quorum do Comitê – As deliberações do Comitê só serão consideradas válidas se a maioria de seus membros em exercício estiver presente. Se o quorum não for alcançado, será feita nova convocação em um prazo mínimo de quinze dias, com deliberação válida, então, sem necessidade de quorum. Um membro do Comitê que se encontrar impedido de assistir a uma sessão poderá delegar a outro membro de sua escolha o poder de votar em seu nome. Nenhum membro poderá receber mais de uma delegação para votar. Nenhum membro do Comitê pessoalmente interessado em um assunto em discussão poderá participar da deliberação. As deliberações serão estabelecidas por maioria absoluta dos votos. Em caso de empate, o voto do presidente prevalecerá.

Artigo 11 – Atribuições do Comitê

O Comitê conduz por meio de suas deliberações os assuntos do Sindicato. Ele se manifesta principalmente sobre as solicitações de adesão ou de exclusão, nas condições previstas pelos artigos L.5211-18 e L.5211-19 do Código Geral das Coletividades Territoriais sobre as contas do exercício e orçamento, assim como sobre os recursos de empréstimos. Ele vota o regulamento interno do Sindicato e delega ao Gabinete os poderes necessários à ação do Sindicato nos termos do artigo L.5211-10 do Código Geral das Coletividades Territoriais.

Artigo 12 – O Gabinete

Um gabinete composto por 36 membros será eleito pelos membros do Comitê, correspondentes aos setores geográficos correspondentes cada um a um departamento:

- Cinco representantes das comunas aderentes do departamento do Val-de-Marne.
- Um representante da comuna de Yvelines.
- Oito representantes das comunas aderentes do departamento de la Seine-Saint-Denis ou de seus agrupamentos.
- Oito representantes das comunas aderentes do departamento des Hauts-de-Seine ou de seus agrupamentos.
- Catorze representantes da Cidade de Paris.

Essa eleição será efetivada a cada renovação municipal geral. Cada membro dispõe de um voto. Em caso de empate, prevalecerá o voto do presidente.

O Gabinete poderá, após informar ao Comitê, receber na qualidade de membro observador um representante designado por uma comuna cliente, mas não aderente do Sindicato. Os membros observadores não disporão de voto deliberativo.

Artigo 13 – Duração e renovação do Gabinete

O mandato dos membros do Gabinete expirará ao mesmo tempo em que o dos membros do Comitê. Em caso de vacância de um assento, qualquer que seja o motivo, o Comitê poderá substituir o membro em questão, na primeira sessão que se seguir à vacância.

Artigo 14 – Periodicidade de reuniões do Gabinete - O Gabinete será convocado pelo presidente, sempre que se julgue útil, no mínimo duas vezes por ano e principalmente para que sejam examinadas questões orçamentárias.

Artigo 15 – Quorum do Gabinete - As deliberações do Gabinete só serão válidas com a presença ou representação da maioria de seus membros. Um membro do Gabinete que se encontrar impedido de assistir a uma sessão poderá delegar a outro membro de sua escolha o poder de votar em seu nome. Nenhum membro poderá receber mais de uma delegação para votar. As deliberações serão estabelecidas por maioria absoluta dos votos. Em caso de empate, o voto do presidente prevalecerá.

Artigo 16 – Delegação de competência do Comitê ao Gabinete - O Gabinete poderá receber do Comitê delegação de poderes necessários à ação do Sindicato, observadas as disposições do artigo L.5211-10 do Código Geral das Coletividades Territoriais.

Artigo 17 – Papel do executivo – Compete ao presidente a execução das deliberações do Comitê e do Gabinete.

Artigo 18 – Caso de impedimento do presidente - O presidente poderá delegar, por ato formal, sob seu monitoramento e responsabilidade, o exercício de uma parte de suas funções aos vice-presidentes, e na ausência ou no caso de impedimento desses, ou daqueles que foram titulares de uma atribuição, a outros membros do Gabinete. Se o presidente se encontrar impedido de exercer suas funções, poderá delegar no todo ou em parte desses poderes a um vice-presidente por um prazo determinado. No caso em que o presidente estiver incapacitado de proceder a essa delegação, o Comitê, convocado pelo mais velho dos vice-presidentes, poderá efetuar de ofício.

Artigo 19 – Instalação e bens disponibilizados ao Sindicato – Poderão ser disponibilizados ao Sindicato com vistas a sua gestão e utilização, diferentes instalações de incineração e os bens pertencentes às comunas ou agrupamentos aderentes. O Sindicato poderá aceitar por meio de convenção que deixar à sua disposição, outras instalações pertencentes às comunas ou agrupamentos aderentes e destinados à melhoria do tratamento dos resíduos domiciliares. O regulamento interno deverá manter atualizada a lista de terrenos e usinas disponibilizados ao Sindicato.

Artigo 20 – Concursos externos – Para a execução de suas missões, o Sindicato poderá receber o concurso de serviços administrativos e técnicos de comunas ou agrupamentos aderentes. O Sindicato poderá igualmente solicitar, sempre que necessário, o concurso de serviços de outras comunas, de departamentos, de regiões ou do Estado.

Artigo 21 – Receitas financeiras do Sycotom – As receitas do Sindicato compreendem principalmente:

- A contribuição obrigatória das comunas e agrupamentos aderentes nas condições definidas no artigo 22 do presente estatuto;
- As contribuições voluntárias de pessoas públicas ou particulares interessadas na atividade do Sindicato;
- As subvenções de pessoas jurídicas de direito público;
- O produto de empréstimos;
- A renda de bens móveis e imóveis;
- O produto da venda dos bens móveis ou imóveis;
- As doações ;
- O produto das atividades das prestações de serviços exercidas pelo Sindicato.

Artigo 22 – Contribuições das coletividades aderentes - A contribuição obrigatória das coletividades aderentes será fixada a cada ano pelo Comitê por ocasião da votação do orçamento. Essa contribuição deve permitir o equilíbrio do orçamento do Sindicato.

Ela compreende:

a) Correspondente a 15% da contribuição total, um termo proporcional à população de cada coletividade ou agrupamento de coletividades. O montante da população levada em conta corresponde às populações das comunas do último censo realizado, a totalização para os agrupamentos de comunas

será estabelecida sob a base das comunas cuja lista seguirá em anexo. Um termo corretivo será aplicado a Paris, onde a população levada em conta será 20% superior à população real.

b) Correspondente a 85 % da contribuição total, um termo proporcional à tonelagem entregue por cada coletividade ou agrupamento de coletividades.

c) As reduções podem ser definidas pelos membros do Sindicato por decisão do Comitê em observação a critérios tendo por exemplo:

- a distância dos membros do Sindicato à usina de tratamento,
- a implantação e existência de um centro de tratamento sobre o território de uma comuna.

Artigo 23 – Despesas do Sindicato – As despesas do Sindicato compreendem notadamente:

- As despesas de exploração representam a diferença entre tributes e receitas de exploração das instalações;
- A amortização dos equipamentos colocados à disposição do Sindicato e as despesas financeiras aferidas;
- As despesas destinadas à aquisição ou à construção de bens mobiliários ou imobiliários
- Os juros dos empréstimos e das amortizações dos equipamentos realizados pelo Sindicato
- As despesas de funcionamento do Sindicato;
- O apoio aos sindicatos departamentais primários por convenção específica pela parte da atividade que está ligada ao Sindicato;
- As despesas de pessoal.

Artigo 24 - Retirada das coletividades aderentes;

As comunas aderentes ou seus agrupamentos que se retirarem do Sindicato devem compensar o Sindicato pela a sua quota-parte dos investimentos decididos durante o período da sua adesão. Estas modalidades financeiras de retirada são calculadas sobre a seguinte base: efetuando o produto do montante total do curso da dívida do SYCTOM à data de retirada efetiva da comuna, ou da associação de comunas, pelo quociente das tonelagens trazidas, sobre o total das tonelagens tratadas pelo SYCTOM durante o mesmo período (Tradução nossa).

ANEXO IV

Questões encaminhadas à Conselheira de Toronto Frances Nunziata em Janeiro de 2011

BRAZILIAN DEFINITIONS FOR SERVICES AND OPERATION:

SERVICE	OPERATION	PERIOD OF CONTRACT
Water and sewage	Public Company (from State or Municipality)	indeterminate
Residential Waste Collection	Municipality sign with private company by bidding	12 months, renewable until 60 months.
Commercial Waste Collection	Municipality sign with private company by bidding, until 200 liters per day. More than 200 liters, responsibility of Great Magazine, Shopping Mall, Supermarket	Municipality responsibility: 12 months, renewable until 60 months.
Electricity	Private Company	indeterminate
Public Illumination	Private Company	indeterminate
Fire Department	State (salary of fire fighters) and Municipalities (equipments)	indeterminate
Telephone and Mobile Phone	Private Company	indeterminate
Gas Supply	Private Company	Indeterminate
Streets Sweeping	Municipality sign with private company by bidding	12 months, renewable until 60 months.
Final Disposal (Landfill Operation)	Municipality sign with private company by bidding	12 months, renewable until 60 months.
Traffic Light maintenance	Municipality sign with private company by bidding	12 months, renewable until 60 months.
Public Transportation (Urban bus)	Municipality sign with private company by bidding or Concession	12 months, renewable until 60 months (contract) or until 20 years (concession)
Public Building maintenance (cleaning of Libraries, Theatres, Public Schools, Hospitals, Gymnasium)	Municipality sign with private company by bidding	12 months
Cemetery	Municipal Staff	indeterminate

Public Health	Municipal or State Staff	indeterminate
Subway	Public Company (State)	indeterminate
Railway (passengers transportation)	Public Company (State or Federal Government)	indeterminate

QUESTIONS:

1. When Toronto started amalgamation, York and five former municipalities had specific contracts with private companies (e.g. residential waste collection, traffic lights maintenance, street sweeping, public building maintenance, public parks maintenance, and public urban transport)? Did York and municipalities finished theirs contracts with private companies? Has Toronto made a new contract for a new whole municipality, or each former municipality still contracting?
2. Has Municipal staff who has worked on public services at public buildings and public facilities on York and five former municipalities (North York, East York, Etobicoke, Scarborough, and Toronto) as libraries, public schools, public health, administrative, kept their employment? Are they transferring for a new structure?
3. Is there any politic problem on municipal councils of six municipalities?
4. Has Initiative of amalgamation made by Ontario Province or Federal Government?