

AVANÇOS TÊNUES E LIMITES MÚLTIPLOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA E DESTINAÇÃO DE LIXO URBANO

Moacir José Bertaci

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Regional e Meio Ambiente/UNIARA, PG
moabertaci@yahoo.com.br

Sônia Regina Paulino

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
Regional e Meio Ambiente/UNIARA, PD; DPCT/IG/
UNICAMP, PQ)

RESUMO

O trabalho analisa os avanços e limites que se colocam para a administração pública na busca da revisão e do aperfeiçoamento da atuação na prestação de serviços de coleta e destinação de lixo urbano. Com base em estudo de caso, enfoca-se a esfera interna à administração municipal, bem como a interação com os demais *stakeholders*, destacando a necessidade da constituição de relações de aprendizagem para o planejamento, coordenação e operacionalização das funções atinentes à prestação de serviço público de saneamento.

PALAVRAS-CHAVE

Administração pública, saneamento; resíduos sólidos, aprendizagem.

ABSTRACT

The work analyzes the advances and limits that if place for the public administration in the search of the revision and the perfecting of the performance in the rendering of services of collection and urban garbage destination. On the basis of case study, it is focused internal sphere to the municipal administration, as well as the interaction with excessively stakeholders, detaching the necessity of the constitution of relations of learning for the planning, coordination and operation of the relative functions to the utility installment of sanitation.

KEY WORDS

Public administration, sanitation; solid residues, learning

INTRODUÇÃO

As reflexões sobre o papel e a atuação da administração pública municipal têm mostrado que as mudanças no ambiente organizacional no mundo contemporâneo colocam a necessidade de atacar as disfunções burocráticas que separam a organização de seu ambiente, bem como as que separam suas áreas internas. Isso repercute nas organizações e na gestão municipal. Menciona-se ainda, como pano de fundo, as demandas da sociedade por decisões e ações organizacionais responsáveis (VERGARA, 2004).

Tendo em conta tal contextualização, que sintetiza os desafios que se colocam para a esfera pública, o presente trabalho analisa os esforços constitutivos da experiência recente de um município de médio porte na busca de melhorias na prestação de serviço de coleta, tratamento e destinação final de lixo urbano.

A abordagem adotada enfatiza a integração e inter-relacionamento entre os *stakeholders* como elementos centrais no estabelecimento do processo de aprendizado pela interação (*learning by interacting*) entre os agentes envolvidos nos serviços de coleta, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos.

O aprendizado interativo é portador de benefícios que são apropriados por todo o conjunto de agentes, mesmo que de forma assimétrica, de acordo com a capacidade de comando da cadeia local de atuação. Isso é fundamental para o processo inovativo, uma vez que a troca de experiência é

crucial para que haja a fusão dos dados e o aprimoramento da capacidade cognitiva e de discernimento, que gera o dinamismo do serviço e conseqüentemente o fomento das capacitações dinâmicas (LUNDVALL 1992).

OBJETIVOS

Tem-se por objetivo contribuir para o avanço na apreensão dos avanços e limites que se colocam para a administração municipal na busca da revisão e do aperfeiçoamento da atuação na prestação de serviços de coleta, tratamento e destinação de lixo urbano.

Para tal, busca-se proceder à identificação dos esforços recentes envidados no em um município de médio porte.

METODOLOGIA

Foi realizada pesquisa empírica com a realização de entrevistas orientadas pela aplicação de questionário para a coleta de dados e informações em diferentes instâncias da administração municipal envolvidas na prestação de serviço de saneamento. Considerou-se a experiência recente do município de Matão – SP.

RESULTADOS

Considerando que a rápida urbanização concentrou pessoas e mazelas sociais incrementando a

demanda por habitação, transportes, saneamento, segurança e outros bens coletivos (COSTA e CUNHA, 2004), pode ser identificada uma acumulação de problemas sociais nos dois extremos: de um lado, grande número de municípios muito pequenos, carentes de infraestrutura e isolados do mercado; de outro, alta concentração populacional nas grandes cidades (CAMARGO, 2004).

O estudo de caso fornecedor dos dados e informações para o presente trabalho acrescenta que os desafios não são menores em municípios de porte médio com importante inserção no mercado econômico.

O Município de Matão integra a Região de Governo de Araraquara, que se insere na Região Administrativa Central do estado de São Paulo. Está localizado a 300 km da capital do estado, em uma dinâmica região econômica, sobretudo no segmento agro-industrial (agricultura, indústria de máquinas e equipamentos para a agricultura e indústrias processadoras de produtos agrícolas) (BERTACI e PAULINO, 2005).

Com população total de 76.159 habitantes, em 2005, com 96,9% da população vivendo na cidade e com taxas negativas de crescimento da população rural desde 1980, Matão se caracteriza por ser um município com processo de urbanização consolidado e sem tendência observável de alteração do ritmo desse processo (Seade, 2006).

Com relação aos serviços de saneamento básico, TAB. 1, que o município de Matão, em todos os indicadores encontra-se, no ano de 2000, em posição superior à média do estado, porém, pouco inferior à média

da Região de Governo de Araraquara, da qual faz parte.

Os resultados da pesquisa indicam a existência de importantes avanços recentes que incidem basicamente sobre seis eixos de atuação:

- Estrutura administrativa: criação e início da estruturação de uma diretoria de meio ambiente;
- Fluxo informacional: melhorias no fluxo de informações que chegam até os gestores públicos proporcionando melhor conhecimento da demanda real do município quanto à coleta e destinação de lixo urbano;
- Qualificação de pessoas: identificação de demandas e oferecimento de cursos técnicos para os servidores responsáveis pela execução de serviços;
- Operacionalização dos trabalhos requeridos para a prestação de serviço: realização de aperfeiçoamentos nos procedimentos operacionais para a coleta de resíduos;
- Apoio à constituição de cooperativa de catadores de resíduos sólidos de modo a viabilizar a geração de trabalho e renda para grupos de munícipes e a seleção de material para reciclagem;
- Trâmites burocráticos: agilização dos trâmites burocráticos visando melhorias no acompanhamento e aferição das quantidades de resíduos sólidos coletadas no município por empresas privadas prestadoras de serviços para o município.

DISCUSSÃO

A limitação provocada pelo *“insulamento burocrático, que restringe os canais de participação da comunidade e a transparência das ações”* (COSTA e CUNHA, 2004) ocasiona a falta de interligação dos serviços públicos municipais de coleta e

Serviço	Município	Região de Governo	Estado
Abastecimento de Água – Nível de Atendimento (Em %)	99,0	99,3	97,3
Esgoto Sanitário – Nível de Atendimento (Em %)	98,5	98,7	85,7
Coleta de lixo – Nível de Atendimento (Em %)	99,3	99,5	98,9

Tabela 1 – Oferta de Serviços de Saneamento Básico (2000)
Fonte: SEADE (2006)

destinação final do lixo urbano com ações preservacionistas. Não há a proatividade no sentido de tornar pujante e dinâmico o desenvolvimento ambiental sustentável, nem, muitas vezes, há interesse de se criar à interface entre os agentes envolvidos, desde a geração até a destinação final.

A precariedade social, não é somente ocasionada pela má distribuição de recursos no contexto geográfico nacional, que leva à latente escassez de recursos em algumas áreas (PEREIRA e SPINK, 1998), mas também as unidades locais – heterogêneas em tamanho e renda –, cumprem suas funções sociais com sérias dificuldades, ocasionada por má distribuição dos recursos disponíveis ou serviços públicos improdutivos, exigindo o aperfeiçoamento dos serviços prestados e equidade na alocação dos recursos, além da participação democrática da sociedade civil que possui constitucionalmente, o poder de questionamento da alocação desses recursos.

Ratificando o quadro complexo que se coloca para os municípios, COSTA e CUNHA (2004) destacam que entre as principais mudanças socioeconômicas, sócio-políticas e culturais que, a partir dos anos 1990, influenciaram as formulações tradicionais sobre desenvolvimento e o cenário em que ele deve se processar está o enfraquecimento dos Estados

nacionais, com o fortalecimento de regiões e cidades. Desenha-se um novo quadro no qual o desafio é integrar os atores locais à concepção e sustentação do processo de desenvolvimento. Cabe aos gestores públicos a formulação de políticas que permitam articular os sujeitos locais. Há, ao mesmo tempo, o reconhecimento de que nem todos os atores sociais podem ter interesse ou, mesmo, preparo, para a participação.

As transformações são constantes e os anseios por melhorias na qualidade dos serviços públicos municipais são infundáveis, e ainda, a propensão é de ampliação das necessidades da sociedade. Nesse sentido, fortalecendo essa ampliação de necessidades, SILVA E BARBOSA (2003), prenunciam que o país passará a ter um crescimento demográfico mais vigoroso neste século, o que exigirá do poder municipal competente, planejamento e definição de políticas sociais consistentes, que acarretem o aumento do volume dos serviços municipais prestados e melhorias exponenciais dos mesmos.

Considerando que a rápida urbanização concentrou pessoas e mazelas sociais, incrementando a demanda por habitação, transportes, saneamento, segurança e outros bens coletivos (COSTA e CUNHA, 2004), pode ser identificada uma acumulação de problemas sociais nos dois extremos: de

um lado, grande número de municípios muito pequenos, carentes de infraestrutura e isolados do mercado; de outro, alta concentração populacional nas grandes cidades (CAMARGO, 2004).

Corroborando o explanado, e restringindo-se à questão do saneamento ambiental, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2002), efetuada em 5.560 Municípios no país, revelou que: 5,8% possuíam uma Secretaria do Meio Ambiente que somente tratava de Meio Ambiente; 4,1% possuíam convênio de cooperação técnica; 2,5% possuíam um Capítulo ou Artigo no Plano Diretor para Resíduos Sólidos; 13,5% eram afetados com a presença de lixo; 14,7% tinham seus recursos hídricos poluídos por causa de resíduos sólidos/ lixo; 12,5% possuíam contaminação do solo por chorume; 44,1% possuíam fiscalização e combate ao despejo de resíduos domésticos em locais inapropriados e 17,5% possuíam vazadouro – lixo – a céu aberto.

Tais números demonstram que muitos Municípios ainda possuíam prestação de serviços de coleta e destinação de lixo urbano em situação precária, afetando toda a comunidade local, através das mazelas causadas pela má prestação de serviços, apontando também, que a maioria dos Municípios do país não possuíam fiscalização e combate à arbitrariedade. Tais fatos ocasionavam e ocasionam transtornos sociais e efeitos maléficis, devido a degradação ocasionada pela ingerência na prestação de serviços de coleta e destinação de lixo urbano.

A inerência da prestação de serviços públicos à municipalidade obriga, então, o poder público municipal a observar que estes sejam prestados eqüitativamente e de modo justo, atendendo as necessidades e aspirações da comunidade local. Para tanto, deve-se buscar a ação com eficiência e

continuum dessa, não permitindo lapsos que conduzam a retroação aos parâmetros anteriores. Essa melhoria na atuação extrapola os limites da atuação municipal, obrigando os demais níveis de poder a rearranjar sua atuação. VAZ (2005) nesse sentido, diz que “*A qualidade e profundidade das relações estabelecidas, em termos individuais e coletivos, interagem com os processos sociais mais amplos*”.

Os serviços públicos municipais, então, apesar de serem atividades especiais atinentes aos interesses sociais do Município e estarem sob a égide e responsabilidade exclusiva do poder público municipal, que deve desempenhá-los sob comando constitucional, podem ser delegados à terceiros – mercado –, desde que estes satisfaçam aos anseios públicos municipais.

Isso implica o compartilhamento de obrigações e desafios, que são habitualmente deparados e confrontados, envolvendo a administração pública à uma governança (GRIMBERG, 2005) de co-responsabilidade, onde as instituições e empresas públicas e privadas necessitam de mais agilidade para poder sobreviver neste novo contexto a fim de prospectar soluções e estratégias, gerando mais um turbilhão de mudanças que deverão se concretizar e onde o ser humano, na sua condição de trabalhador, preocupado em conseguir manter seu vínculo com uma instituição ou empresa preocupada em sobreviver, começa a receber instruções e orientações quanto ao que se espera de seu comportamento dentro de sua função – que é necessário ter comprometimento, empenho e participação e que precisa se adaptar às mudanças.

Deve, a administração pública municipal, estabelecer normas a serem obedecidas pelos fornecedores

intermediários, e fiscalizar seu cumprimento, partilhar experiências e interagir com estes, gerando uma visão sistêmico-gerencial em substituição a visão mecanicista-burocrática. Os prestadores de serviços terceirizados assumem a co-responsabilidade pelo ato da prestação de serviços, e segundo CORRÊA (2004), devem ser contratados embasados em um amplo planejamento das ações futuras, em atitudes pró-ativas da administração pública municipal, em detrimento do tumulto das ações reativas ocasionadas pela ineficácia das atitudes dos gestores públicos.

Na busca da eficiência no atendimento, podem ser tomadas providências no sentido de incorporar sujeitos intermediários, através do planejamento pautado em pesquisa de carências operacionais, de contratações coerentes que resultem na qualidade da prestação dos serviços públicos e na ampliação de técnicas de coordenação e fiscalização desses serviços e atividades públicas.

A constituição de equipes multidisciplinares (CORRÊA, 2004), com sujeitos das áreas técnica, jurídica, administrativa e fazendária dá a esses atos públicos consistência técnica e personalidade cognitiva necessária ao bom funcionamento dos serviços contratados e proporciona ao caráter interacional necessário a multiplicação da aprendizagem. Reduz-se assim, o formalismo que muitas vezes é utilizado para acobertar a ineficiência de atuação, flexibiliza-se o modo de administrar e de implementar as políticas públicas e desburocratiza-se a administração, que passa a ser compartilhada com a sociedade civil, para garantir a melhor prestação dos serviços públicos.

Trazendo essa discussão para o caso estudado, verifica-se que os esforços identificados na atuação da administração municipal são recentes e

constituem avanços importantes. Porém, não estão consolidados e são insuficientes.

Dessa maneira, podem ser considerados avanços isolados, para os quais as perspectivas de ampliação e consolidação estão limitadas por um ambiente marcado por ausência de respaldo político e jurídico (política ambiental e plano diretor do município), insuficiência de quadros técnicos especializados (próprios ou contratação de serviços de terceiros), ausência de interação com outras áreas da administração pública (planejamento, educação, fazenda, comunicação, saúde etc.) e fraca interação com atores externos.

REFERÊNCIAS

1. BERTACI, Moacir J., PAULINO, Sonia R. Reciclagem e prestação de serviço pelo município. In: VIII Responsabilidade Socioambiental num Mundo Globalizado. Anais: ENGEMA – Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente. Rio de Janeiro, 2005.
2. CAMARGO, Aspásia B.A.. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera L.A. Gestão Pública Municipal Efetiva, 2.ed. Rio de Janeiro: Atlas, p. 39 – 46, 2004.
3. CORRÊA, Vera L.A. Gerenciamento eficaz dos processos de contratações. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera L.A. Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva, 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 151 – 166, 2004.
4. COSTA, Frederico L.; CUNHA, Augusto P.G.. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera L.A. Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva, 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 69 – 88, 2004.
5. FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Perfil Municipal. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil>. Acesso em 27 maio 2006.
6. GRIMBERG, Maria E. Governança Democrática e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos. In: Polis Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades, Fórum Social Mundial, São Paulo: Edição Especial, p. 32 – 37, 2005.
7. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro:IBGE, 2005. 394p.
8. LUNDEVALL, Bengt-Ake. *National Systems Of Innovation. Towards A Theory Of Innovation And Interactive Learning*. Londres: Pinter Publishers, 1992.
9. PEREIRA, Luiz C.B., SPINK Peter, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38, Rio de Janeiro, 1998.
10. SILVA, Nelson V., BARBOSA, Maria L.O., População e Estatísticas Vitais. In: Estatísticas do Século XX. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Rio de Janeiro, p. 31 – 57, 2.003.
11. VAZ, José C. Governança eletrônica para onde é possível caminhar? In: Polis Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades, Fórum Social Mundial, São Paulo: Edição Especial, p. 14 – 19, 2005.
12. VERGARA, Sylvia C.. O papel do Município no atual contexto nacional e internacional. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera L.A. Gestão Pública Municipal Efetiva, 2.ed. Rio de Janeiro: Atlas, p. 10 – 39, 2004.