

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Alcir Rodrigues de Oliveira

Alzira Maria Lima de Sá Santos

Diego Ribeiro dos Santos

Edilson José de Moraes

Everaldo Francisco da Costa

Tulla Rejane Farina Carvalho

O Impacto Ambiental e a Contaminação do
Aterro Sanitário em Itararé – SP

São Paulo

2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Alcir Rodrigues de Oliveira

Alzira Maria Lima de Sá Santos

Diego Ribeiro dos Santos

Edilson José de Moraes

Everaldo Francisco da Costa

Tulla Rejane Farina Carvalho

Planejamento Estratégico Governamental.

O Impacto Ambiental e a Contaminação do

Aterro Sanitário em Itararé – SP

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Comissão Avaliadora como
exigência parcial para obtenção do
certificado de conclusão do curso de
Especialização em Gestão Estratégica em
Políticas Públicas, pela Universidade
Estadual de Campinas.

Orientadora: Maria Cristina Briani

São Paulo

2015

Agradecemos a Fundação Perseu Abramo, e a UNICAMP pelo desafio proposto.

Um abraço especial a Cristina Briani (Tina) nossa orientadora.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.

**Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe,
jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe
de caminhar.”**

Eduardo Galeano

**"Existem dois tipos de políticos: os que lutam pela consolidação da distância entre
governantes e governados e os que lutam pela superação dessa distância."**

Antônio Gramsci

Sumário

1. ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA	04
1.1 Fluxograma	06
2 NÓS EXPLICATIVOS	07
2.1 Identificação dos nós estratégicos	07
2.2 Análise dos Nós Estratégicos	08
2.2.1 NE1	08
2.2.2 NE2	08
2.2.3 NE3	08
3 ÁRVORE DO PROBLEMA	09
4 PLANO DE AÇÃO	10
5 ANÁLISE DE ATORES	14
6 ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES	15
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
REFERÊNCIAS	18

1 ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O Problema apresentado é a Contaminação do Aterro Sanitário em um município do interior paulista com uma população de aproximadamente cinquenta mil habitantes. A proposta é discutir esse assunto extremamente importante para a sociedade junto ao poder público, especificamente na prefeitura e em seu departamento responsável e, assim, identificar a origem da situação problema. Nesse processo, temas atuais e de relevância na administração pública serão abordados, tais como políticas públicas, democracia participativa, preservação do meio ambiente, consciência ambiental, desenvolvimento social, ocupação e crescimento urbano e rural, bem como a falta de formação continuada e de capacitação dos atores e gestores envolvidos. O estudo foi feito guiado nos moldes dos Instrumentos Metodológicos Operacionais (IMOs) e o Marco Analítico Conceitual proposto no curso.

Dentro do sistema capitalista, o cidadão produz cada vez mais lixo e a falta de consciência para reciclar faz com que o transporte e a deposição final de resíduos sólidos se transformem em sério problema para as administrações públicas. Os aterros sanitários se apresentam como ferramenta muito importante para a solução da destinação final correta do lixo, principalmente no tratamento do chorume (substância líquida resultante do processo de putrefação do aterro, altamente poluente).

A Agenda 21, documento lançado na ECO92 (ou Rio92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD – realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro), que sistematiza um plano de ações com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável, recomenda que o planejamento ambiental realizado pelos governos forneça programas de inclusão social ambientalmente saudáveis, disponibilidade de água e qualidade do ar; sistemas de drenagem, de serviços sanitários e de coleta de rejeitos de lixo sólido; promover a obtenção de energia mais eficiente e não poluente, como solar e eólica; incentivar o transporte público; o sistema educacional público e os padrões de desenvolvimento industrial sustentáveis

Todos têm o direito a uma educação que potencialize o exercício da cidadania. É necessário ter acesso às informações para que possam estimular a reflexão sobre

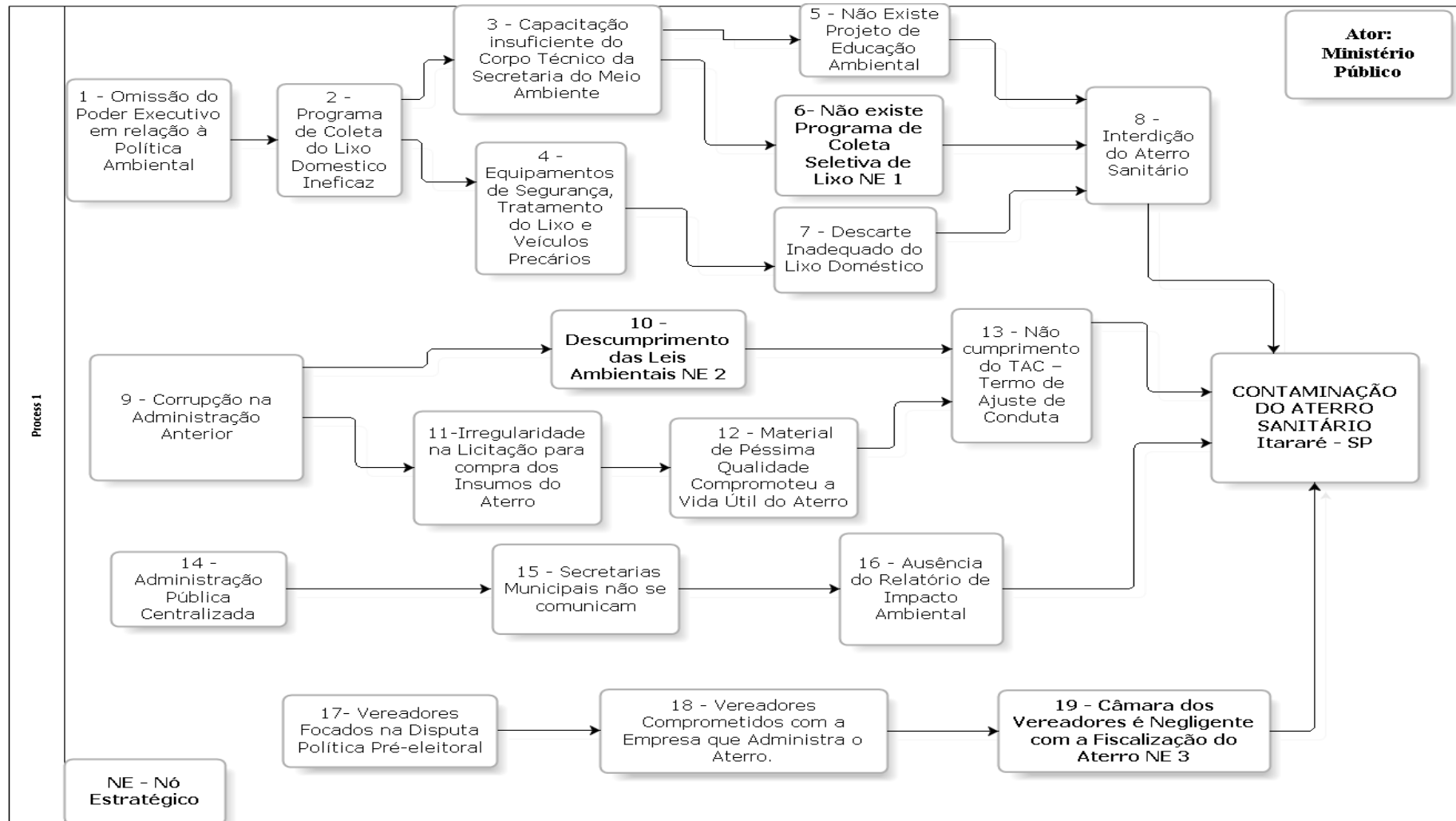
suas ações e sua responsabilidade e sobre os impactos das mesmas no meio em que vivem.

Segundo Dagnino (2009, p. 27), o Estado Necessário pode ser “entendido como um Estado capaz não apenas de atender àquelas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada”. Nesse sentido, torna-se a ferramenta imprescindível na condição de viabilizar cenários não de potencialização da igualdade, mas elevação da qualidade de vida de todos, que se faz a partir da elevada atenção a temas de grande importância nas últimas duas décadas, proporcionando, por exemplo, a convivência harmoniosa entre o ser humano e o meio ambiente.

O desenvolvimento de uma Agenda Cidadã com uma Política Pública Ambiental com a participação efetiva da comunidade em sua elaboração e a criação de um Programa de Conscientização Ambiental permanente, com ações que favoreçam o diálogo entre a população e gestores municipais torna-se de extrema relevância uma vez que a disseminação do diálogo favorece a construção de ideias, fortalece os laços entre os atores e eleva a satisfação entre os envolvidos. Cremos que a conscientização da importância destas ações é o primeiro passo para a transição do Estado Herdado para o Estado Necessário.

Sabendo que a democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das pessoas, propomos uma série de ações que devem ser encaradas de forma conjunta, pois entendemos que só a democracia aliada à eficiência de gestão pode levar aos progressos tão necessários para o cotidiano das pessoas, pois sem transparência, não há planejamento participativo, avaliação de políticas públicas, prestação de contas. O que há é uma falsa democracia, restrita a um discurso político genérico e, se não atrelado às ações de governo, pode desembocar em um assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada, conforme explicita Dagnino (2012, p 44).

1.1 FLUXOGRAMA



2 NÓS EXPLICATIVOS

1 – Não Existe Programa de Coleta Seletiva de Lixo

2 – Descumprimento das Leis Ambientais

3 – Câmara de Vereadores é Negligente com Fiscalização do Aterro

2.1 Identificações dos nós estratégicos

- **(NE1) 6 NÃO EXISTE PROGRAMA DE COLETA SELETIVA DE LIXO**
A coleta de lixo, é questão de saúde pública, deve ser encarada pelo gestor, com responsabilidade, pois a ausência de um programa nesse tema proporcionará transtornos enormes para a população, impactando diretamente na qualidade de vida dos munícipes.
- **(NE2) 10 DESCUMPRIMENTO DAS LEIS AMBIENTAIS**
Para que o Aterro Sanitário funcione de forma adequada, precisa cumprir uma série de exigências legais, tanto para sua implantação ou manutenção, caso contrário trará sérios prejuízos ao meio ambiente e à população. Nesse sentido, percebemos que a legislação ambiental não tem sido encarada com seriedade, pois o acúmulo de negligencias ocasionou a Contaminação do Aterro.
- **(NE3) 19 CÂMARA DE VEREADORES É NEGLIGENTE COM A FISCALIZAÇÃO DO ATERRO**
A Câmara de Vereadores tem baixa participação popular nos projetos e os Vereadores não assumem compromisso com as causas ambientais, apresentam características do Estado Herdado, comportam-se como clientelistas e individualistas, privilegiando seus interesses como a disputa pré-eleitoral e com a Empresa que Administra o Aterro.

2.2 Análise dos Nós Estratégicos

2.2.1 NE 1 - NÃO EXISTE PROGRAMA DE COLETA SELETIVA DE LIXO

A ausência de programa de coleta de lixo compõe nossa relação de nós explicativos, é consequência do descompromisso do Executivo com a questão ambiental e social. Esse descompromisso permite a desvalorização do corpo técnico da Secretaria de Meio Ambiente e conseqüentemente a falta de projetos e ações que visem o descarte adequado de lixo.

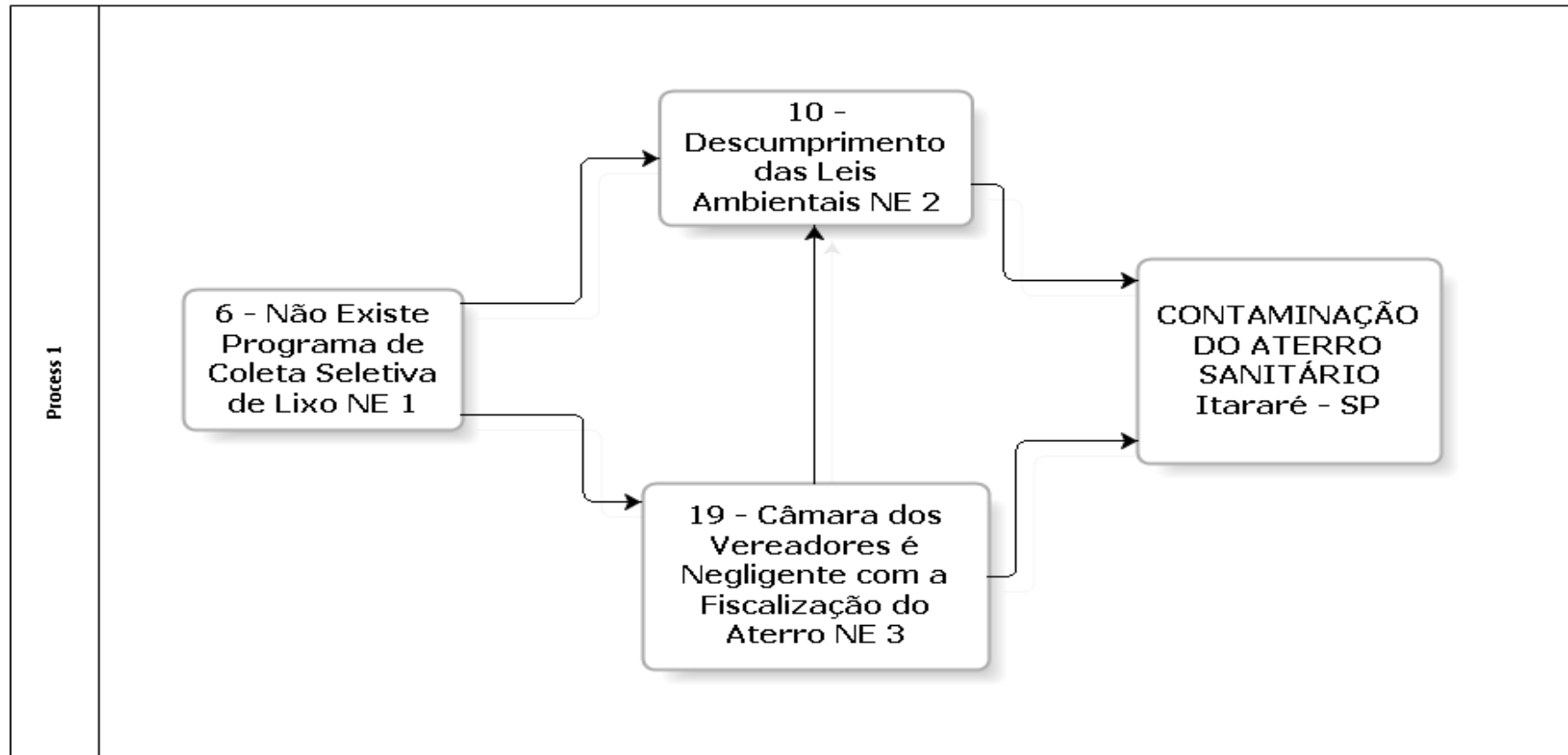
2.2.2 NE 2 - DESCUMPRIMENTO DAS LEIS AMBIENTAIS

O descumprimento das leis ambientais foi um dos principais fatores que acarretaram a Contaminação do Aterro, uma vez que os resíduos eram coletados e despejados sem o mínimo de cuidados necessários, provocando a contaminação do solo. O descarte inadequado e a utilização de materiais comprados sem especificação técnica acabaram colocando em risco a saúde dos trabalhadores e moradores, que tiveram a coleta suspensa em determinados períodos e comprometendo seriamente a vida útil do aterro sanitário.

2.2.3 NE 3 CÂMARA DE VEREADORES É NEGLIGENTE COM A FISCALIZAÇÃO DO ATERRO

Grande parte dos vereadores da Cidade não apresenta comportamentos condizentes com os interesses do povo. Suas ações não contemplam a população e em diversos assuntos vão na contramão daquilo que o povo carece, inclusive na questão do Aterro Sanitário, onde muitos não têm exercido a Função Fiscalizadora diante dos processos. Ao contrário, agem no intuito de beneficiar-se com tais, a exemplo do “quanto pior, melhor”.

3 - ÁRVORE DO PROBLEMA



4 - PLANO DE AÇÃO

PAINEL 1

Nó Estratégico	Ações	Resultado das ações
NE 1 – Não Existe Programa de Coleta Seletiva de Lixo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criar um Programa de Coleta Seletiva de Lixo; 2. Implantar a coleta de lixo sistematizada; 3. Criar um Programa de Educação Ambiental abrangendo Poder Público e Sociedade Civil; 4. Confeccionar cartazes e folders; 5. Elaborar Cartilha de Formação; 6. Formular vinhetas para rádio, divulgando dias e horários da coleta; 7. Buscar parcerias junto a Ong's e Associações; 8. Incentivar a Coleta Seletiva Solidária; 9. Promover Audiência Pública sobre o problema; 10. Criar web site, blog e perfis em redes sociais; 11. Criar oficinas de trabalhos manuais. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Padronização de dias e horários da coleta seletiva; 2. Aumento do volume de informações aos municípios da importância da Coleta Seletiva; 3. Propagação do Programa de Educação Ambiental na comunidade; 4. Implantação da Gestão Participativa; 5. Geração de emprego e renda através de práticas sustentáveis
NE 2 – Descumprimento das Leis Ambientais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atuar com rigor na fiscalização do cumprimento da Lei. 2. Cumprir o Termo de ajuste de Conduta. 	Cumprimento, por parte do Executivo, da legislação vigente.
NE 3 – Câmara de Vereadores é Negligente coma Fiscalização do Aterro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abrir investigação sobre denúncias contra o Agentes do Legislativo; 2. Atuar com rigor, punindo corruptos e corruptores. 3. Acompanhar os Resultados das Ações dos vereadores em prol da comunidade 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implantação um Sistema rígido e eficaz para coibir atos de improbidade cometidos por Agentes do Legislativo; 2. Inibição da prática da corrupção, que tanto tem prejudicado o processo. 3. Elevação do trabalho do Legislativo, diante dos anseios da comunidade.

PAINEL 4.1**NE 1 – NÃO EXISTE PROGRAMA DE COLETA SELETIVA DE LIXO**

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo (Meses)	Responsável
1. Criar um Programa coeso de Coleta Seletiva de Lixo; 2. Implantar a coleta de lixo sistematizada; 3. Buscar parcerias junto a Ong's e Associações; 4. Incentivar a Coleta Seletiva Solidária; 5. Promover audiência pública sobre o problema.	- Revisão emergencial do sistema de coleta de lixo. - Novo processo licitatório para compras de materiais de uso no aterro. - Contratação de Consultoria especializada em Meio Ambiente. - Mobilização da Sociedade.	R\$ 200.000,00	12 meses	Prefeito, Secretaria de Governo, Secretaria de Finanças, Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Serviços
6. Criar um Programa de Educação Ambiental abrangendo Poder Público e Sociedade Civil; 7. Criar oficinas de trabalhos manuais.	- Criar o Fórum Municipal do Meio Ambiente e formalizar uma Política Pública Ambiental. - Capacitar professores Municipais em Meio Ambiente e Economia Solidária.	R\$ 15.000,00	06 Meses	Secretaria de Educação e Secretaria de Meio Ambiente
8. Confeccionar cartazes e folders; 9. Elaborar Cartilha de Formação; 10. Formular vinhetas para rádio, divulgando dias e horários da coleta; 11. Criar web site, blog e perfis em redes sociais.	- Concurso nas escolas para criação dos Cartazes. - Pesquisa com a Rede Municipal e a comunidade para confecção da cartilha.	R\$ 20.000,00	03 meses	Secretário de Comunicação, Secretário de Educação e Secretário do Meio Ambiente

PAINEL 4.2**NE 2 – DESCUMPRIMENTO DAS LEIS AMBIENTAIS**

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazo	Responsável
1. Atuar com rigor na fiscalização do cumprimento da Lei.	- Investigar denúncias da população sobre a Administração dos recursos destinados ao aterro. - Atendimento das Propostas do Ministério Público.		Imediato	Prefeito e Ministério Público

PAINEL 4.3**NE 3 – CÂMARA DE VEREADORES É NEGLIGENTE COMA FISCALIZAÇÃO DO ATERRO**

Ação	Tarefas	Recursos Necessários	Prazos	Responsável
Fiscalizar as ações da Câmara de Vereadores	Criar Parcerias entre o Ministério Público, ONGs e Comunidade para Acompanhamento e Monitoramento		Imediato	Ministério Público, Comunidade e ONGs

5 - ANÁLISE DE ATORES

PAINEL 5.1

Ação 5.1.1

Ator	Recursos que controla	Limitações/ Vulnerabilidades	Como pode contribuir?	Como pode prejudicar?	Como atuar em relação a este Ator?
Ministério Público	Fiscalização e garantia de direitos.	Tem pouca governabilidade nas ações do Prefeito.	Fiscalizando e orientando com suas cartilhas na área de educação, cidadania e direitos humanos.	O Ministério Público ao apurar as denúncias prova a incompetência do Poder Público que é conivente com a corrupção.	Firmar parceria entre o Poder Público.
Secretário do Meio Ambiente	Financeiro, técnico.	O secretário depende do aval do chefe do Executivo.	Apresentando o problema aos atores envolvidos e indicando seu impacto sobre a comunidade e a gestão.	Atrasando a tomada de decisões.	Reuniões entre o gestor, o Conselho Municipal, o Ministério Público e a comunidade, no intuito de firmar acordos para enfrentar o problema.
Prefeito	A tomada de decisão e o recurso financeiro	Recursos financeiros escassos.	Determinando a elaboração de uma agenda voltada à resolução do problema.	Direcionando recursos para outras áreas.	Agenda entre o gestor, o Conselho Municipal, o Ministério Público e a comunidade, para firmar acordos para enfrentar o problema.
Comunidade	Mobilização	Incapacidade de resolução do problema. O poder de decisão pertence ao Executivo.	Mobilização a fim de chamar a atenção do poder público para o problema existente.	O descarte do lixo em local inadequado.	Composição de uma comissão que apresentará as demandas em todas as reuniões realizadas.

6 - ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

PAINEL 6.1

Perguntas orientadoras:	Análise da equipe
1 – As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Sim, o combate à corrupção pode gerar um efeito contrário e a administração ser mal avaliada por ter demorado tanto a combater a corrupção, investir no meio ambiente e descontaminar o Aterro;
2 – Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, a intervenção do Ministério Público sugere a incompetência do município no combate à corrupção e no trato com o meio ambiente;
3 - Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O Baixo Orçamento e o Meio Ambiente não ser prioridade da gestão;
4 – O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Mobilização e Sensibilização do Executivo;
5– Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Não, o Orçamento inicial é baixo e não inclui o Meio Ambiente como prioridade, deve ser alterado nos próximos anos.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema analisado em nosso TCC é a Contaminação do Aterro Sanitário da cidade de Itararé, SP e, no decorrer da pesquisa, foi possível constatar que a Política Ambiental não é prioridade do governo local. É possível perceber isso desde a apresentação do Plano de Governo, pois o tema foi abordado de forma genérica e sem propriedade. Com a identificação da situação problema, montamos o fluxograma, que é um mapa cognitivo, que busca sintetizar a discussão realizada por nossa equipe sobre uma determinada situação problemática; sua estrutura é baseada no estabelecimento de relações de causa e efeito em suas cadeias causais.

O Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria do Meio Ambiente, tem promovido ações de incentivo à preservação do Meio Ambiente, a exemplo do Projeto de Apoio à Gestão Municipal de Resíduos Sólidos – GIREM, criado em consonância com a Lei Estadual nº 12.300/2006 que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) e tem o intuito de atender exatamente a necessidade na resolução do problema enfrentado pelo município em questão.

O Governo Federal sancionou em 2010 a Lei nº 12.305, que apresenta diretrizes para a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e reforça a importância do planejamento na gestão dos resíduos sólidos ao condicionar o acesso a recursos destinados a ações e programas relacionados ao seu manejo e à elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS).

Nesse sentido, percebemos a ausência de planejamento da gestão pública local quando o tema é meio ambiente, pois em esfera estadual e federal há instrumentos que podem ser utilizados como balizadores de sua atuação no que diz respeito aos prazos, as diretrizes para formatação de projetos a serem geridos com recursos próprios, em parceria com o Estado e União ou ainda através de parcerias público-privado, as famosas PPPs.

Ao assumir a gestão, o Prefeito precisa das informações acerca do município. Precisa ter clareza dos problemas enfrentados por cada região e as formas mais eficazes de resolver. No caso analisado por nosso grupo, percebemos que o meio ambiente não era prioridade da gestão, há um distanciamento demasiado entre as prioridades

elencadas pelo gestor e as reais demandas da sociedade, pois o problema foi detectado no Governo anterior, sintomática clara do Estado Herdado.

Diante do exposto, chegamos à conclusão que cada gestor ou dirigente público tem a tarefa da formação pessoal e coletiva para realizar as mudanças necessárias, rompendo com o Estado Herdado a fim de desenvolver a Cultura de Esquerda e inserir Políticas Públicas inovadoras. Propomos a busca pelo Estado Necessário que, segundo Dagnino (2012, p. 25), é entendido como um Estado capaz não apenas de atender s demandas de alguns, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população.

Nosso anseio é que o uso da ferramenta de Planejamento Estratégico Governamental (PEG), como um dos instrumentos para viabilizar a transição do Estado Herdado para o Estado Necessário possa ser de grande valia para a transformação da qualidade de vida das pessoas e que, através deste recurso, diversos problemas possam ser solucionados em atendimento às mais diversas demandas levantadas pela sociedade.

REFERÊNCIAS

COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*. Campinas: Alínea, 2014, 2ª Edição.

DAGNINO, Renato Peixoto. Planejamento estratégico governamental / Renato Peixoto Dagnino. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

VERRI, Lewton Burity. *Reciclagem e Administração de Aterros Sanitários*. Ed. Clube de Autores. 2009.

CETESB. *Resíduos Sólidos Industriais*. Trabalho elaborado pelo corpo técnico da CETESB. 1992.

CUNHA, M. E. G.; SILVA, M. F. Análise de instrumentos de gestão ambiental visando a melhoria contínua do Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos – IQR do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, n. 6, p. 9-13, 2007.

DUARTE, A. C. *Projetos de MDL em Aterros Sanitários no Brasil: Alternativa para o Desenvolvimento Sustentável*. 125f. Dissertação (Mestre em Engenharia de Recursos Hídricos e Ambiental) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba 2006.

IOST, C. S. *Cenários Ambientais de Gerenciamento e Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos no Estado de São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2010. 113 p. Trabalho de Graduação, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2010.

O'DONNELL, Guillermo . Anotações para uma teoria do Estado (1). *Revista de Cultura e Política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (3), nov. 1980. /jul.

_____. Anotações para uma teoria do Estado (II). *Revista de Cultura e Política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (4), 1981 fev./abr.

<http://www.ambiente.sp.gov.br/o-que-fazemos/gestao-de-residuos-solidos> (acesso em 11/06/14, às 15:20)

<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21> (acesso em 11/06/14, às 15:20)

<https://vimeo.com/11092255>. Operação de Aterro Sanitário na gestão de resíduos sólidos, UFSCAR. 2010.