

Produção mais Limpa

Gestão pública



Edição Especial

Entrevistas e Artigos publicados
entre 2001 e 2003

Expediente

O Boletim **Ambiente Legal**
é uma publicação do
Escritório Pinheiro Pedro Advogados.

• Rua Loureiro da Cruz, 225,
cep 01529-020 - Aclimação
São Paulo - SP
Telefax: (5511)
3208-3899 e 3272-8788
www.pinheiropedro.com.br
ambientelegal@pinheiropedro.com.br

Sócio Diretor

Dr. Antonio Fernando Pinheiro Pedro

Consultor Geral

Dr. Armando Pedro

Advogados Associados

Dr. Rolf Petermann
Dra. Simone Nogueira
Dr. Fernando Jorge Curto
Dr. Flavio Rufino Gazani - USA
Dra. Isabel Zogbi Tayar - RJ
Dr. Wesson Alves de Martins e Pinheiro - MT

Consultores Associados

Dr. Daniel J. Lombardi
Dra. Flavia Witkowski Frangetto
Dra. Simone Vicente de Azevedo

Gerente Administrativo Financeiro

Dr. Cássio Felippo Amaral

Gerente de Marketing e Projetos

Dr. Renato Augusto Pinheiro Pedro

Departamento de Imprensa

Joyce Martins – Mtb 37.356

Coordenação de Edição

V.A. Comunicações SC Ltda.
v.a.assessoria@uol.com.br

Jornalista

Paulo Antunes - Mtb 11.960

Criação, produção gráfica e editoração

JotaC Design e Comunicação
Tel.: (11) 3924 5705
www.jotac.com.br
joao@jotac.com.br

Tiragem desta edição:
3.000 exemplares.

Ecoeficiência

Em 1989, a ONU (Organização das Nações Unidas) desenvolveu o conceito de Produção Mais Limpa (P+L). Mais abrangente que P+L, o conceito de Ecoeficiência, ou seja, atingir a eficiência econômica por meio da eficiência ambiental, é a grande discussão do momento e serve como baliza para qualquer modelo sério de implantação produtiva.

Esta edição especial do boletim “Ambiente Legal” reúne reflexões sobre uma sociedade que quer e que deve se desenvolver amparada pelo respeito ao meio ambiente e à qualidade de vida.

Pensar na Ecoeficiência significa também repensar o papel do Estado como um todo, que passa a regular e fiscalizar a implantação do novo conceito, de forma que o objetivo seja sempre o respeito ao meio ambiente e ao ser humano.

É uma discussão profunda e necessária, especialmente porque o que está em jogo é a vida de bilhões de pessoas, entre outros animais que vivem na terra.

Boa Leitura

O Editor

entrevista

Não podemos depender apenas da natureza

O engenheiro Fernando Almeida, presidente executivo do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, está entre as personalidades brasileiras mais atuantes na organização da delegação do país para o World Summit on Sustainable Development, a Johannesburg-2002, conferência mundial da ONU que será realizada de 26 de agosto a 4 de setembro, na África do Sul. Na bagagem, leva sua experiência na área de desenvolvimento sustentável. Um dos pontos a ser debatido na conferência da ONU será a questão da energia. Nesta entrevista a *Ambiente Legal* ele faz uma avaliação da matriz energética brasileira e fala sobre a questão dos licenciamentos ambientais.

Ambiente Legal - Com a crise estabelecida nos reservatórios de água ficou claro que o país não pode basear sua produção em um só modo de produzir energia, qual sua opinião?

Fernando Almeida - Na minha visão, o que acontece com a energia hidráulica é que ela é limpa sob o ponto de vista do Protocolo de Quioto, referente à emissão de gases de efeito estufa. A matriz brasileira é das mais limpas. A barragem tem outras questões que devem ser consideradas, quando você vê o impacto ambiental lato-sensu.

Porém, o Brasil precisa ter outras alternativas. As barragens têm prazos de execução e de início de operação muito longos. O país realmente parou de investir nessa área. E hoje não há tempo pra você colocar a demanda na mesma velocidade da oferta.

AL - Sem entrar na questão da culpa e responsabilidades do passado e olhando para o futuro, como o senhor avalia o planejamento para a inclusão das termelétricas na matriz do Brasil?

FA - O planejamento existe. A questão é de recursos. O gás realmente vai sujar um pouco a matriz brasileira. Agora, dentro das outras formas de energia, quando você pensa olhando o espectro como um todo, não há solução milagrosa. Todas têm prós e contras. Sem dúvida, se as usinas fossem a base de diesel com alto teor de enxofre, seria um absurdo. Mas o gás é um tipo de combustível muito mais limpo que os

outros. O gás tem também o problema da emissão, mas é um sistema muito mais rápido de ser construído e pode ser até móvel. A energia hidráulica só pode ser utilizada onde a natureza permite. Depois tem a etapa da transmissão, inclusive com perda de energia. Já com o gás a usina é montada no local



Fernando Almeida, presidente do CEBDS

onde precisa. Levar o gás para a usina é muito mais simples, por duto.

AL - Investir em energia termelétrica não vai colidir com os preceitos estabelecidos pela Rio-92 e especialmente com o recente Protocolo de Quioto, tornando o Brasil um país que vai contribuir mais para a poluição global? Não é contraditório com os preceitos da Produção Mais Limpa?

FA - As chamadas energias alternativas - solar, eólica e outras - ainda esbarram em restrições tecnológicas. Exemplo: para tocar um sistema de refrigeração com sistema de energia solar o custo é extremamente alto. Além disso, como já disse, a produção de energia solar ainda esbarra na limitação tecnológica que não nos permite imaginar que amanhã tudo estará em funcionamento tendo o sol por matriz. O que acontece é que o Brasil, diferentemente dos outros países, não tem um limite de acordo com o Protocolo de Quioto. Como a contribuição brasileira na emissão de gases de efeito estufa é muito pequena, nós não temos um teto. Ou seja, nós podemos aumentar a nossa emissão, pois, para produzir empregos, produzir melhora de qualidade de vida, produzir impostos, é preciso energia. De alguma forma ela vai ter que vir.

AL - Voltando à crise de energia. Um dos calcanhares de Aquiles nesse processo todo diz-se que é o licenciamento

ambiental. Muitos afirmam que as unidades termelétricas não foram construídas a tempo de fazer frente à crise energética, porque há uma morosidade na avaliação dos EIAs/Rimas e na concessão dos licenciamentos ambientais, com a inclusão de exigências absurdas que têm inviabilizado os investimentos. Como o senhor avalia esse aspecto?

FA - Existem de fato os absurdos, a burocracia. Existe uma demanda que até inviabiliza alguns projetos. O que acontece nesses casos é que o Estado, apesar de ter uma legislação ambiental muito bem desenvolvida, encontra dificuldades na aplicação dessas leis. É difícil por várias razões. Primeiro, tem um Ministério Público questionando os responsáveis pela emissão da licença, com argumentos muitas vezes absurdos. Há uma pressão muito grande junto aos técnicos, que se sentem ameaçados ao tomar determinadas decisões. Um outro problema é que não há uma cultura de você dar transparência e trabalhar

"Temos condições de liberar as licenças de forma mais ágil, envolvendo universidades e ONGs."

com outros atores. Por exemplo: no caso de uma usina à base de gás, acho que o Estado poderia perfeitamente contratar serviços de terceiros. Isso sendo pago por quem está interessado na licença. Se você tem uma série de projetos de usinas para resolver, contrata a USP ou a UFRJ para ajudar a resolver o licenciamento. Ou algumas ONGs de credibilidade ou alguns consultores com capacidade técnica reconhecida. Já fiz isso quando fui presidente da Feema, há mais de dez anos. Isso vai favorecer o entendimento, a transparência. Mas o Estado acha que terceirizar a análise - não é terceirizar a emissão da licença, que é atribuição do poder público - representa perda de controle e de poder. Acho que é um equívoco. Ou seja, temos condições de liberar licenças de forma mais ágil, envolvendo universidades e ONGs, sem comprometer a confiabilidade do projeto, sempre com a supervisão do Estado.

Como administrar "cidades que se juntam"?

As Regiões Metropolitanas Brasileiras, com seus imensos aglomerados humanos, reúnem também todas as mazelas sociais das populações carentes do país. Nesta reportagem e na entrevista que a segue, com o Deputado João Caraméz, tratamos dos desafios da gestão metropolitana.

A indagação acima está no centro das discussões que envolvem as chamadas Regiões Metropolitanas brasileiras. Sérgio de Azevedo, cientista político, professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense e pesquisador colaborador do Observatório de Políticas Urbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em recente trabalho publicado, diz que o formato institucional das regiões metropolitanas é, na verdade, "tema polêmico na literatura nacional e internacional – especialmente nos países que optaram pelo regime federativo –, em virtude da complexa e controversa divisão de poder entre as esferas de governo". Diz mais: "Ainda que os governos estaduais e os municípios metropolitanos reconheçam formalmente a importância institucional da esfera metropolitana, tendem a ver essa questão como um jogo de 'soma zero', onde uma maior 'governança' metropolitana implicaria redução de poder para o estado e/ou municípios".

As regiões metropolitanas brasileiras foram criadas com a promulgação da Lei Complementar Federal n.º 14, de 8 de junho de 1973, inscrevendo, assim, a questão metropolitana na Constituição Federal. Essa lei definiu tais regiões como "um conjunto de municípios contíguos e integrados social e economicamente a uma cidade central, com serviços públicos e infra-estrutura comuns". Na verdade, a finalidade da criação de regiões metropolitanas foi tentar resolver o agravamento dos problemas urbanos nos grandes cen-

tros. Na oportunidade, foram estabelecidas as Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Um ano depois foi criada a do Rio de Janeiro. Atualmente elas totalizam 26, sendo as mais recentes as da Foz do Itajaí, Carbonífera e de Tubarão, estabelecidas em janeiro de 2002, no Estado de Santa Catarina.

Segundo informações da Emplasa, do governo do Estado de São Paulo, essas regiões concentram um total de 413 municípios, onde vivem pouco mais de 68 milhões de habitantes, distribuídos numa área aproximada de 167 km².

Mas por que será que o instituto chamado "Região Metropolitana" não tem funcionado?

vogado Antonio Fernando Pinheiro Pedro, e na Ação Civil Pública, promovida pelo Ministério Público Paulista, após representação das associações de bairro afetadas, ajuizadas em face da Municipalidade de São Paulo e seus gestores, contra a instalação de dois mega-incineradores na cidade. Os processos foram conduzidos em meio a um profundo debate sobre a natureza, validade jurídica e vigência do instituto da Região Metropolitana de São Paulo, em especial sobre o efeito do deslocamento do chamado interesse local prevalente (Municipal) para a esfera tutelar do órgão estadual de gestão da metrópole. Naqueles autos constaram precisas manifestações de Eros Roberto Grau, Toshio Mukay, Pinheiro Pedro, entre outros (documentação que será futuramente exposta no site do escritório, tão logo termine sua reformulação).

Três fases marcam os últimos trinta anos de implementação das regiões metropolitanas no Brasil:

A primeira, a partir dos anos 70, vinculada pela centralização político-financeira da União, cabendo aos estados federais a responsabilidade

formal na implementação das gestões metropolitanas, tudo em detrimento dos municípios. Esse período, que vai de 1973 a 1988, com forte componente autoritário do modelo. Contudo, o modelo apresentava estrutura institucional e disponibilidade de recursos federais, que permitiram implementação de vários projetos metropolitanos de saneamento, transporte coletivo e tráfego urbano.

A segunda fase é marcada pela



Fotos: Luiz Cláudio Barbosa

O cenário de decadência social não difere das "cidades medievais"

As explicações são muitas e dependem do viés de análise de seus autores. Estão refletidas na enorme quantidade de estudos acadêmicos, documentos governamentais e publicações das instituições criadas para tratar das políticas metropolitanas.

No Judiciário, a questão das Regiões Metropolitanas foi objeto de amplo debate na Ação Popular promovida por moradores do Município de São Paulo, sob o patrocínio do ad-

hegemonia da retórica municipalista, na qual a questão metropolitana era identificada com os desmandos dos governos militares. A autonomia municipal é reconhecida na Constituição Federal de 1988, induzindo resistência explícita à gestão metropolitana, cuja implementação é transferida para os estados federados.

Por fim, a terceira fase, iniciada nos anos 90, com a reforma do Estado e o processo de privatização, caracteriza-se pela celebração de parcerias e consórcios entre municípios metropolitanos, implementando-se processo ainda incipiente de redes nacionais temáticas e agências de análise e fomento regional urbano. Caracteriza-se pelo envolvimento dos consórcios intermunicipais e formação de convênios em regiões conurbadas, buscando equacionar o saneamento ambiental e a gestão dos recursos hídricos. Observa-se também o surgimento de associações civis de várias matizes e de representações da iniciativa privada, em conselhos e manifestações públicas. Por outro lado, instala-se nos estados ambiente de regulação das atividades de cunho público, recém-privatizadas.

Embora tenham sua existência reconhecida pela Constituição Federal, as regiões metropolitanas não configuram unidade federativa ou entidade autônoma de governo. A experiência de poder no Brasil inclui definições precisas de esferas administrativas – federal, estadual ou municipal – não contemplando instâncias intermediárias. Isso gera um vazio institucional ainda não resolvido, com reflexos no saneamento e nos transportes metropolitanos, por exemplo. Cada município cuida bem dos assuntos municipais, mas não há uma instância de relacionamento horizontal forte.

Na avaliação de Sérgio de Azevedo, o fenômeno permanece como um grande desafio para um país que, além de concentrar mais de 30% da população em regiões metropolitanas, concentra também nelas suas maiores riquezas e os mais fortes índices de pobreza.

Uma auditoria do TCU – Tribunal de Contas da União levada a cabo com o IBAMA, Agência Nacional de Águas e Ministério do Meio Ambiente, constatou que 19 regiões metropolitanas do País podem entrar em colapso no que tange ao abastecimento de água. Essa crise não se deve apenas aos fatores climáticos, mas também por não ser a água tratada como bem estratégico.



Nas Regiões Metropolitanas estão 70% dos domicílios favelados

Soma-se a isso não haver integração da Política Nacional de Recursos Hídricos com as demais políticas públicas. A falta de políticas abrangentes para essas regiões também explica essa “crise da água-energia” nos grandes centros urbanos.

Como exemplo da dificuldade de implementação integrada de políticas, a Região Metropolitana da Baixada Santista (que reúne nove municípios), criada em 30 de julho de 1996, conseguiu aprovar somente em 3 de maio de 1999 diretrizes para elaboração do “Relatório do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana” e, mais recentemente, em 30 de agosto de 2001, aprovou outra deliberação tratando temas como saúde, segurança pública, saneamento, educação, habitação e transportes metropolitanos.

Não é pouco. Rodolfo Nicastro, diretor do Departamento de Meio Ambiente da Prefeitura do Guarujá, assevera que são muitos os avanços na Baixada Santista desde a criação da Região Metropolitana, porém não basta a institucionalização legal das regiões metropolitanas. De qualquer forma, ele entende que as pessoas estão aprendendo a lidar com os temas da região metropolitana da Baixada Santista. Fóruns de discussão, câmaras setoriais, participação da sociedade civil são instrumentos capazes de tornar as regiões metropolitanas ativas, atuantes e de auxiliá-las a formular propostas para solução dos problemas regionais.

O Estado de São Paulo abriga,

além da Região Metropolitana de São Paulo e a da Baixada Santista, a Região Metropolitana de Campinas. As três concentram cerca de 21,7 milhões de habitantes, ou seja, 58,6% da população do Estado e 12% do total de habitantes do País. As três conurbações apresentam Produto Interno Bruto que corresponde a 63% do PIB estadual e quase um quarto do nacional.

A população da Grande São Paulo forma um dos três maiores aglomerados urbanos do mundo, ao lado da Região Metropolitana de Tóquio, com 29 milhões de habitantes e da Cidade do México, com 18 milhões de habitantes.

O Programa do Governo Federal, “Melhorar a Qualidade de Vida nas Aglomerações Urbanas e Regiões Metropolitanas”, revela que a reestruturação econômica, proporcionada pelo Plano de Estabilização do País, reorganizou a base produtiva entre as regiões, alterando a configuração da rede de cidades, com mudanças no perfil da demanda urbana. Isso significa dizer que está ocorrendo uma interiorização do fenômeno urbano, tornando cada vez mais difuso os conceitos de urbano e rural. Há um crescimento das cidades de porte médio. Há, também, uma aceleração da urbanização das áreas de fronteiras econômicas. Nos centros urbanos, a periferia não parou de crescer e confirmou uma tendência à formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas. As atuais 49 aglomerações urbanas reúnem 379 municípios, concentram cerca de 47% do total da população do País, um total de 74,3 milhões de habitantes. As aglomerações e regiões metropolitanas concentram 70% dos domicílios favelados do Brasil, aproximadamente cinco milhões de pessoas ou 12% da população metropolitana.

“A grande lição, após 20 anos de ausência de uma política urbana para o País, é que o imenso desafio de melhorar a qualidade de vida das grandes cidades não depende apenas de recursos abundantes, mas de um grande investimento no fortalecimento institucional e na capacidade técnica das prefeituras”, conclui o documento federal.

O resgate dos instrumentos de gestão metropolitana e sua inclusão no ambiente de regulação, estruturado em agências, conselhos e mecanismos de fomento, como apontado na entrevista a seguir, pode, com certeza, iluminar ainda mais essa grande e tormentosa questão.

Um Programa de “Qualidade Total” para as Regiões Metropolitanas

O papel do Poder Legislativo neste quarto da história, especialmente frente aos crescentes problemas enfrentados pelas chamadas Regiões Metropolitanas e outros aglomerados urbanos - que, ao mesmo tempo em que reúnem riquezas, concentram contingentes humanos e toda sorte de problemas sociais, econômicos e ambientais - são os temas da entrevista que **Ambiente Legal** traz ao leitor, com o Deputado Estadual pelo PSDB, João Caraméz. Ex-Prefeito de Itapevi - uma das 39 cidades que compõem a Região Metropolitana de São Paulo - e ex-Chefe da Casa Civil do Governo do Estado, o deputado assume sua segunda legislatura tendo sido o mais votado na Região Metropolitana de São Paulo, onde pretende contribuir, com seu conhecimento e esforço político, para o encaminhamento de “novas idéias” para enfrentar os graves problemas das regiões metropolitanas.

Ambiente Legal - As questões das Regiões Metropolitanas parecem ser insolúveis, dada a magnitude que ganham com a somatória dos problemas das diversas cidades que compõem essas áreas. Porém, há quem afirme que, na verdade, “faltam instrumentos” para fazer as regiões metropolitanas funcionar. Isso é verdade? Quais são estes instrumentos? Com elas as Regiões Metropolitanas estarão protegidas de interesses políticos menores que inviabilizam as políticas públicas necessárias?

João Caraméz - De fato, com o surgimento das regiões metropolitanas através do processo de conurbação, problemas que antes eram gerenciados no âmbito de cada município deixaram de ser tratados. Perdeu-se alguns aspectos relativos à responsabilidade administrativa e, conseqüentemente, questões aparentemente simples tornaram-se vultosas e de difícil solução. Os assuntos relativos à infra-estrutura, por exemplo, passaram a sofrer contínua deterioração por conseqüência de políticas conflitantes entre os municípios pertencentes a uma região metropolitana. Existem inúmeros exemplos de queda de qualidade no transporte público, bem como ações questionáveis quanto ao sistema de coleta de lixo. Isto não quer dizer que não haja pontos positivos na constituição de uma região metropolitana. O foco central desta discussão é propor novas idéias que venham aperfeiçoar e corrigir distorções da estrutura já existente.

AL - E quais seriam essas novas idéias?

João Caraméz - Entendemos ser interessante a criação de uma “Secretaria Especial de Gestão Metropolitana”. Essa secretaria será responsável pela condução

estratégica das políticas públicas relacionadas às questões que permeiam a interface entre infra-estrutura e serviços nos diversos municípios. As ações derivadas destas políticas seriam efetivadas por “Agências Metropolitanas de Gestão”, braços executivos da nova pasta. Para legitimar essa atuação deverão ser implementados os “Conselhos Metropolitanos de Desenvolvimento”, constituídos por representantes dos municípios da respectiva região e com o intuito maior de propor, analisar e sancionar políticas abrangentes que corrijam distorções e melhorem os aspectos sócio-ambientais envolvidos. Creio que um instrumento desta natureza é providencial, pois as responsabilidades parciais serão analisadas em conjunto, com o objetivo de estabelecer regras justas para a construção de um patamar mais digno de qualidade de vida, aumento da produtividade, e, o mais importante, desenvolvimento sustentável, com a diminuição e eliminação das ações que degradam o ambiente urbano.

AL - Qual é sua avaliação sobre a Região Metropolitana de São Paulo neste contexto?

João Caraméz - O que se observa na Região Metropolitana de São Paulo são algumas ações isoladas, com o propósito de corrigir distorções graves. Por exemplo, existem alguns trabalhos visando aperfeiçoar o sistema de coleta, transporte e disposição dos resíduos sólidos. Especificamente no Grande ABC, que está inserido na RMSP, através do Consórcio Intermunicipal. Entretanto é um procedimento isolado, que envolve apenas os municípios do ABC.

AL - Com as bases legais e conceituais definidas, como implementar os instrumentos que façam andar as políticas metropolitanas?

João Caraméz - Tenho convicção que, se os instrumentos de política metropolitana forem implantados, faremos formidáveis progressos. Porém, é necessário, para o bom funcionamento, que se tomem medidas de mudanças estruturais. Hoje, dentro da Secretaria de Transportes existem quatro empresas vinculadas à sua estrutura: Emplasa, EMTU, CPTM e o Metrô, todas elas com sua respectiva autonomia de planejamento, sem que haja uma interação, cada uma cuidando de sua área. O ideal é ter apenas uma empresa no planejamento, que ofereça subsídios técnicos que tornem coerentes obras como o Rodoanel ou a Linha Cinco do Metrô. Ou seja, produza um estudo completo sobre a ocupação e uso do entorno ou da região de influência dessas obras, para evitar graves problemas de ocupação desordenada dos espaços.

AL - Dê alguns exemplos de medidas

que poderiam ser aplicadas para agilizar a implementação e institucionalização de instrumentos e mecanismos de gerenciamento da RMSP.

João Caraméz - Acredito que a criação de uma “Secretaria de Gestão Metropolitana”, que já é uma vontade do atual Secretário dos Transportes Metropolitanos, Jurandir Fernandes, subordinada diretamente ao Governador e atuando através de “Agências Metropolitanas de Gestão” e seus respectivos Conselhos Metropolitanos de Desenvolvimento, poderá ser uma solução plausível. É importante que haja um entendimento supra partidário, para que as ações tomadas com vistas a promover os aspectos mais críticos não venham a sofrer recuos a cada troca de governo. Posso comparar a importância dessas medidas como sendo a implantação de um programa de “Qualidade Total”, largamente utilizado nas empresas de sucesso: a implantação deve ter seu início, porém, não deve ter fim. A busca pelo aprimoramento deve ser contínua e adequada ao seu tempo.

AL - Como o Poder Legislativo deve e pode ajudar nesse processo? As Regiões Metropolitanas estão na pauta dos deputados?

João Caraméz - Considero que estas ações passam por um envolvimento suprapartidário. É necessário que haja a participação de todos os prefeitos e vontade política para as intervenções de políticas públicas. Entretanto, acho que a grande contribuição que a Assembléia Legislativa poderá dar nesse processo é alterando a Lei que hoje determina 1% do ICMS para ser aplicado apenas em moradia. No meu entender, podemos ampliar o leque dessa aplicação para o planejamento e execução de obras de infra-estrutura. Um exemplo claro da eficácia dessa mudança seria principalmente na aplicação do Estatuto da Cidade, onde o Governo terá condições de executar obras de urbanização nas áreas ocupadas irregularmente, por exemplo.

AL - Pode-se afirmar que sua atuação será destacada neste particular?

João Caraméz - Sem dúvida alguma, até porque já há algum tempo temos levantando a tese da institucionalização das RM, da mudança da Secretaria dos Transportes Metropolitanos e do fortalecimento da Emplasa. Não resta dúvida de que na Região Metropolitana de São Paulo são necessárias ações imediatas para corrigir problemas que surgiram no passado e prejudicam a qualidade de vida da imensa população que vive nesta região. Muitas soluções já estão elaboradas. Basta colocá-las em execução e é isso que pretendemos fazer com a ajuda do Governo do Estado, dos prefeitos, das lideranças organizadas desta região e com o apoio dos nossos companheiros da Assembléia Legislativa de São Paulo. (S)

“Produção Mais Limpa”, um negócio “Ecoeficiente”.

Produção Mais Limpa e ecoeficiência são termos que refletem os modernos conceitos ambientais nas empresas. Segundo o CEBDS, nessa matéria a indústria brasileira está na vanguarda entre os países em desenvolvimento.

O conceito de Produção Mais Limpa é bastante novo. Surgiu em 1989, através do PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Em linhas gerais significa a aplicação de uma estratégia ambiental contínua e integrada a processos, produtos e serviços, a fim de aumentar a eficiência, conduzir a um melhor desempenho ambiental, reduzir custos, diminuir os riscos de acidentes ambientais e aumentar a segurança do trabalhador. A informação é de Márcia Droshagen, Coordenadora da Rede Brasileira de Produção Mais Limpa do CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentado. Márcia explica que, como consequência, surgiu um conceito mais avançado e abrangente: o da ecoeficiência, que significa atingir a eficiência econômica por intermédio da eficiência ambiental.

Voltado para os países em desenvolvimento, o Programa é adotado em 18 países da América Latina, Leste Europeu, Ásia e África. Sem medo de errar, Márcia Droshagen afirma que o Brasil está na vanguarda deste processo, com uma rede de P+L bastante ampla. O sonho é instalar Núcleos de Produção Mais Limpa nos 27 estados brasileiros. Atualmente, oito estados brasileiros possuem núcleos de Produção Mais Limpa, com possibilidades de ampliação, uma vez que o CEBDS e o SEBRAE assinaram, no final do ano passado, convênio para financiar dez novos núcleos.

No caso brasileiro, para dar sustentação tecnológica ao programa de ecoeficiência, foi criado em 1995 o Centro Nacional de Tecnologias Limpas, localizado na Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul, no SENAI daquele Estado. Mantido pelo empresariado e assessorado por universidades, centros de pesquisa e fundações tecnológicas internacionais, a experiência do CNTL mostra que, nos projetos realizados em diversos setores industriais, alcançou-se economia de água, energia e matérias primas, com aumento significativo de lucratividade e competitividade.

Ao ser indagada sobre o processo de implantação dos projetos de P+L, Márcia Droshagen explica que o primeiro passo tem sido convencer o empresário que investir em Produção mais Limpa é um bom negócio. Os programas se desenvolvem a partir de um grupo de funcionários, chamados de Ecotime. Esse grupo é treinado nas técnicas de P+L e, depois, sob supervisão técnica, faz o levantamento do processo produtivo, identificando as oportunidades de melhoria e sua viabilidade econômica, bem como definindo as prioridades para implantação. Posteriormente esse grupo torna-se multiplicador.



Márcia: “P+L, bom negócio”

Márcia dá exemplo dos resultados alcançados pelo projeto piloto desenvolvido no Rio Grande do Sul, no final da década de 90, envolvendo onze indústrias dos setores de metalurgia e mecânica. Para um investimento de R\$ 48 mil, houve um benefício econômico de R\$ 86 mil. No período de sete meses, as empresas economizaram oito toneladas de matérias primas e reduziram 65 toneladas de resíduos. A relação investimento/benefícios é bastante positiva: para cada R\$ 1 investido, há um retorno de quase R\$ 4.

Crise energética

Márcia destaca “com total convicção”, que as empresas integradas aos programas de P+L estão mais aparelhadas, técnica e conceitualmente, para enfrentar situações como a da crise energética. “Isso porque a redução do consumo de energia faz parte da essência do programa”. Ela lembra não só do caso

das onze empresas gaúchas que alcançaram significativa economia de energia, citando também o exemplo das siderúrgicas. Essas empresas desenvolveram processos para transformar os gases gerados em energia. Assim, não só reduziram as despesas junto às distribuidoras de energia elétrica, como passaram a vender energia termoeletrica excedente para terceiros.

Embora os projetos de P+L tenham se desenvolvido em primeiro lugar nas grandes companhias, que possuem maior aporte de capital e maior acesso ao conhecimento, o conceito de P+L não é restritivo. Por isso, o CEBDS articulou com diversas instituições governamentais e empresariais a formação da Rede Brasileira de Produção Mais Limpa. “As micros, pequenas e médias empresas são o público alvo da rede”, explica Márcia. Esse segmento empresarial emprega mais de 95% dos trabalhadores brasileiros e não poderia ficar marginalizado desse processo.

Rede cresce

Além do Rio Grande do Sul, estão instalados e em pleno funcionamento núcleos estaduais da Rede Brasileira de Produção Mais Limpa nos estados da Bahia, Santa Catarina, Mato Grosso, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Estão em processo de instalação os núcleos de Pernambuco e Ceará. Uma pesquisa concluída no ano passado pela Coordenação da Rede Brasileira de P+L demonstra que vale a pena investir em projetos de ecoeficiência. O reaproveitamento de matérias-primas, racionalização de gastos de energia e outras medidas fizeram com que 36 empresas, que, integram os núcleos dos estados da Bahia, Mato Grosso, Santa Catarina e Minas Gerais, obtivessem ganhos significativos. A relação é mais ou menos a expressa nos números das empresas gaúchas. Para um investimento de R\$ 1,4 milhão, obtiveram um benefício econômico, um ano depois, de R\$ 4,6 milhões. Esse ganho econômico incontestável tem sido um excelente meio de convencimento para que outros empresários invistam em projetos de P+L. 

artigo

O “Ambiente de Regulação” não comporta ideologias ultrapassadas.

Antonio Fernando Pinheiro Pedro

Compreender o ambiente de regulação é fundamental, especialmente neste momento, em que novo Governo se inicia, ungido por programa pautado pelo “resgate do controle do Estado sobre atividades consideradas essenciais”. É necessário, porém, que se promova, igualmente, o resgate do conceito que gerou a profunda reforma do Estado brasileiro nos últimos quinze anos, introduzindo uma nova tecnologia de gestão, denominada “ambiente de regulação”. Conseqüência da adoção dos interesses difusos como vetor tutelado pelo Estado, formando o que chamamos de “terceira geração de direitos da era moderna”.

Diferente dos direitos individuais de primeira geração (onde há a preponderância da vontade pessoal, da liberdade de contratar e da propriedade), dos direitos coletivos de segunda geração (com os chamados contratos coletivos, a sindicalização e a relação previdenciária), a tutela dos direitos difusos compreende, em primeiro lugar, o reconhecimento de que nem sempre a “vontade da maioria” significa prevalência desta sobre o interesse do Estado e destes sobre o Interesse Público.

Outro aspecto relevante dessa nova ordem é que os papéis dos poderes executivo, legislativo e judiciário já não são mais exercidos como tradicionalmente o eram na chamada democracia representativa. Hoje, o que existe é um Estado de Poderes permeáveis que não age regido apenas pela posição programática de seus mandatários, mas através de uma série de estruturas incrustadas na administração, denominadas “mecanismos de participação”. Conselhos técnicos multidisciplinares, de cidadãos e organizações não governamentais, audiências públicas e consultas setoriais constituem mecanismos que interferem nos poderes executivo, legislativo e ju-

diciário. Não raro, nos deparamos com mudanças na atividade econômica ocasionadas por resoluções, com força de lei, emanadas a partir de deliberações de conselhos técnicos, quando não precedidas por determinação judicial face ao executivo.

Este fenômeno deve ser compreendido tendo-se em vista que interesses que afetam o meio ambiente, energia, saneamento, saúde, segurança pública, educação, entre outros, são indivisíveis e dizem respeito a um número indeterminado de pessoas, independentemente de classe social ou até mesmo de nacionalidade.

É verdade que a capacidade de fomento do Governo, em especial nestas matérias de direito difuso, sofre sensível redução. A figura do Estado Provedor é substituída pela do Estado



Foto: Luiz Cláudio Barbosa

Regulador.

Surgem as chamadas “agências reguladoras”, que passam a monitorar atividades econômicas que antigamente possuíam cunho estatizante e que, agora, mesmo privatizadas, não perderam a essência de interesse público.

Sendo o ambiente de regulação um ambiente de ordem pública, deve estar vinculado a uma estrutura constitucional e orientado por leis emanadas pelos parlamentos. No entanto, essa legislação sofre mudanças estruturais profundas.

Face à capacidade de intervenção da sociedade civil organizada e dos agentes econômicos nas atividades de regulação e à dinâmica tecnológica e social dos dias atuais, não compete mais aos parlamentos editar “Leis Codificadas”, que congelam processos técnicos e econômicos, cujos procedimentos são rapidamente tornados obsoletos.

A técnica legislativa de terceira geração é aquela que privilegia a formulação de *Políticas Públicas*, entendidas estas não apenas como figura de linguagem, mas como ação do Estado, vinculada à Constituição, adstrita à Lei, e, portanto,

matéria de Direito Público. Uma Política Pública distingue-se das leis codificadas por não engessar as ações governamentais.

Assim, a verdadeira Política Pública deve ter como norte estabelecer princípios, objetivos, definições de conceitos legais, normas gerais e instrumentos para sua implementação. A sua regulamentação, bem como o estabelecimento de mecanismos de solução de conflitos, devem ser definidos pelas Agências Reguladoras e pelos Conselhos a elas adstritos, com a participação da sociedade civil.

Essa nova página da história já pode ser sentida no Brasil e no resto do mundo, sendo adotada por organismos internacionais de fomento e comércio, não havendo como ser ignorada e mesmo descartada isoladamente por este ou outro país.

Com a Reforma do Estado e o processo de privatização ocorrido a partir de 1995, instalou-se definitivamente o ambiente de regulação em nosso país. Este é o ambiente vigente hoje nos setores de telefonia, recursos hídricos, energia, combustíveis e transportes. É o ambiente que vem sendo implantado na defesa da livre concorrência, na tutela dos direitos dos menores e adolescentes e das relações de consumo e que esperamos ver, em breve, adotada também na gestão do saneamento básico e na gestão ambiental, esta última ordenada por uma Lei de Política Nacional vigente há vinte anos, porém não modernizada na sua estrutura regulatória e sistêmica.

O ambiente de regulação exige que o administrador público esteja despidido de blindagens ideológicas ultrapassadas, etiquetado como “liberal” ou “socialista”, ou vítima de qualquer outra visão calcada no pensamento excessivamente racional e kantiano, que ruiu com o Muro de Berlim, no final do Séc. XX. Resta, portanto, saber se os novos governantes do Brasil do Séc. XXI saberão dar curso a esse processo que é histórico e mundial.

É isso que difere os Estadistas dos Gerentes, os Democratas dos Burocratas!

Antonio Fernando Pinheiro Pedro é advogado especialista em Direito Ambiental, diretor da ABAA - Associação Brasileira dos Advogados Ambientalistas, Professor de Direito Ambiental.