

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

CRISTINE DINIZ SANTIAGO

**GOVERNANÇA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS BRASILEIRA:  
CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE  
RESÍDUOS SÓLIDOS**

São Carlos  
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS

CRISTINE DINIZ SANTIAGO

**GOVERNANÇA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS BRASILEIRA:  
CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE  
RESÍDUOS SÓLIDOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, para obtenção do título de doutor em Ciências Ambientais.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Erica Pugliesi

São Carlos  
2021

Santiago, Cristine Diniz

Governança da gestão de resíduos sólidos brasileira:  
caminhos para a efetivação da Política Nacional de  
Resíduos Sólidos / Cristine Diniz Santiago -- 2021.  
339f.

Tese de Doutorado - Universidade Federal de São Carlos,  
campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Érica Pugliesi

Banca Examinadora: Érica Pugliesi, Juliano Costa  
Gonçalves, Wellington Cyro de Almeida Leite, Rafael  
Alves Orsi, Jaqueline Aparecida Bória Fernandez

Bibliografia

1. Gestão de resíduos sólidos. 2. Políticas Públicas. I.  
Santiago, Cristine Diniz. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática  
(SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Ciências Biológicas e da Saúde  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais

---

**Folha de Aprovação**

---

Defesa de Tese de Doutorado da candidata Cristine Diniz Santiago, realizada em 01/06/2021.

**Comissão Julgadora:**

Profa. Dra. Érica Pugliesi (UFSCar)

Prof. Dr. Juliano Costa Gonçalves (UFSCar)

Prof. Dr. Wellington Cyro de Almeida Leite (UNAERP)

Prof. Dr. Rafael Alves Orsi (UNESP)

Profa. Dra. Jaqueline Aparecida Bória Fernandez (UNIFESP)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais.

*“Um grupo de cegos ouviu dizer que um animal estranho, chamado elefante, havia sido trazido para a cidade, mas nenhum deles estava ciente de sua configuração e forma. Por curiosidade, eles disseram: “Precisamos inspecionar e conhecê-lo pelo toque, do qual somos capazes”. Então, eles o procuraram e, quando o encontraram, tentaram tateá-lo. No caso da primeira pessoa, cuja mão pousou na tromba, disse: “Este ser é como uma cobra grossa”. Para outro cuja mão chegou à orelha, parecia uma espécie de leque. Quanto a outra pessoa, cuja mão estava sobre a perna, disse, “o elefante é um pilar como um tronco de árvore”. O cego que colocou a mão de lado disse que o elefante “é uma parede”. Outro que sentiu o rabo, descreveu-o como uma corda. O último sentiu sua presa, afirmando que o elefante é aquilo que é duro, liso e como uma lança.”*

*Milenar parábola 'Os Cegos e o Elefante', do folclore hindu.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao final do desafio profissional mais intenso da minha vida, só tenho gratidão por todas as pessoas que de alguma maneira contribuíram para que este momento chegasse após muito crescimento pessoal, profissional, muita aprendizagem e muita ampliação de horizontes. Amigos, familiares, trabalhadoras e trabalhadores do universo dos resíduos sólidos foram essenciais para a realização desta jornada.

Primeiramente agradeço imensamente a minha orientadora, Erica, por muito mais que a orientação. Agradeço a nossa longa parceria, todo incentivo, os ensinamentos, as oportunidades e todo carinho ao longo de mais esta etapa.

Sou eternamente grata à minha família, em especial à minha mãe Mirian, que sempre confiou e me apoiou incondicionalmente, sendo de longe minha maior fã (também sou a sua!) e ao meu irmão Alexandre por todo o apoio na pesquisa, nos momentos desafiadores e pela companhia nos bons momentos. Aprendi muito com você, muito, muito obrigada! Sem vocês dois eu nada seria. Também agradeço aos meus avós, ao meu pai, meus irmãos Beatriz e Pedro e toda minha família de Jitaúna pelo amor, carinho e suporte que trazem calor ao coração na caminhada.

Tenho muito que agradecer ao Flávio, à Emma e ao Franz, mais novos integrantes da minha família. Todo o amor de vocês me trouxe leveza, afeto e aconchego para celebrar os momentos bons e aprender com os não tão bons. Vocês trazem cor, felicidade e paz à minha vida, obrigada meus amores.

Agradeço às amigas e amigos em todo este período, de perto ou de longe. Obrigada especialmente à Ana pela amizade e pelos bons frutos que colhemos das nossas parcerias! Também agradeço demais às amigadas que Brasília me deu, especialmente à Cibele, Thaísa, Ju e Bruno pela amizade, pelo tanto que aprendi com vocês e pelo carinho de sempre. Agradeço também à Raíssa não só por me acolher e por toda nossa amizade, mas por me ensinar o valor e a importância do autoconhecimento e do autocuidado.

Agradeço especialmente ao Prof. Cyro e ao Prof. Juliano pela confiança e pelo carinho, mas também aos professores que participaram da qualificação e todos que contribuíram para minha formação. Finalmente, agradeço também aos entrevistados desta pesquisa pela atenção, dedicação e pelo tempo despendido para contribuir com o trabalho. Gratidão por cada experiência!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## RESUMO

SANTIAGO, Cristine Diniz. **Governança da Gestão de Resíduos Sólidos Brasileira: Caminhos para a Efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.** 2021. 339f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.

A gestão de resíduos sólidos no Brasil teve seu marco na Lei n.º 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Desde então, avanços tímidos foram logrados, sendo necessário trazer à discussão perspectivas interdisciplinares inovadoras. Assim, buscou-se compreender a governança da gestão de resíduos sólidos no país no período 1991-2020, bem como sua relação com a implementação desta política, analisando a articulação dos atores envolvidos. Utilizando a metodologia *process tracing*, os resultados apontam para a baixa articulação horizontal e vertical do grupo de interesse oficial, impactando na descentralização, na definição de responsabilidades e na implementação local. Na esfera federal, observou-se que o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o atual Ministério do Desenvolvimento Regional e a Fundação Nacional de Saúde compreendem o setor a partir de perspectivas distintas, conformando a ótica tripartite que representa um desafio para a atuação integrada. Na esfera estadual, o cenário de desarticulação levou ao protagonismo dos Ministérios Públicos Estaduais, fortalecendo a implementação local e regional da PNRS. O grupo de interesse coletivo teve maior atuação ao final da década de 1990 na figura do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, além da atuação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, que possuíam espaço de articulação junto ao governo federal (2003-2015), favorecendo a agenda de resíduos sólidos e garantindo a inclusão da categoria na PNRS. O grupo de interesse empresarial caracteriza-se pela sobreposição dos interesses econômicos, bem como pela visão tecnicista do setor. A atuação deste grupo resultou na responsabilização indireta do setor privado, fragilizando a PNRS. Conclui-se que a inexistência de um arranjo de governança formalizado para a gestão de resíduos sólidos impacta: (i) na indefinição de responsabilidades dos distintos atores; (ii) na sobrecarga dos municípios para implementação da PNRS; (iii) na baixa capacidade do MMA em coordenar a política; e (iv) na instabilidade desta política frente às mudanças no contexto nacional e internacional. Nesse cenário, ainda que a formalização de um arranjo de governança seja essencial, o atual contexto é desfavorável à articulação, descentralização, participação, gestão integrada e visão sistêmica, representando riscos de estagnação e retrocesso para a PNRS.

Palavras-chave: Gestão de Resíduos Sólidos; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Políticas Públicas; Governança Ambiental; Articulação Institucional.

## ABSTRACT

Waste management in Brazil was marked by Law 12,305/2010, the National Waste Policy (NWP). Since then, timid advances have been achieved, and it is necessary to bring innovative interdisciplinary perspectives to the discussion. Thus, we sought to understand the waste management governance in the country in the period 1991-2020, as well as its relationship with the implementation of this policy, analyzing the articulation of the actors involved. Using the process tracing method, results point to the low horizontal and vertical articulation of the official interest group, impacting on decentralization, definition of responsibilities and local implementation. At the national level, it was observed that the Ministry of the Environment (ME), the current Ministry of Regional Development and the National Health Foundation understand the sector from different perspectives, shaping the tripartite optics that represents a challenge for integrated action. At the state level, the lack of articulation led to the State Public Ministries being protagonists, strengthening local and regional implementation of the NWP. The collective interest group had a greater performance at the end of the 1990s through the National Forum Waste & Citizenship, in addition to the performance of the National Movement of Waste Pickers of Recyclable Materials, which had space for articulation with the federal government (2003-2015), favoring the solid waste agenda and ensuring the inclusion of the category in the NWP. The business interest group is characterized by the overlapping of economic interests, as well as by the technical view of the sector. The influence of this group resulted in indirect accountability of the private sector, weakening the NWP. It is concluded that the lack of a formalized governance arrangement for waste management impacts on: (i) the lack of responsibilities definition for the different actors; (ii) the burden on municipalities to implement the PNRS; (iii) the low capacity of the ME to coordinate the policy; and (iv) the instability of this policy in the face of changes in the national and international context. In this scenario, even though the formalization of a governance arrangement is essential, the current context is not favorable to articulation, decentralization, participation, integrated management and a systemic view, representing risks of stagnation and setbacks for the NWP.

Keywords: Waste Management; National Waste Policy; Public Policies; Environmental Governance; Institutional Articulation.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Diagrama da estrutura da coleta de dados. ....	31
Figura 2. Etapas do ciclo das políticas públicas. ....	36
Figura 3. Linha do tempo da institucionalização ambiental brasileira na esfera federal. .....	42
Figura 4. Representação esquemática das dimensões da governança ambiental. .	54
Figura 5. Representação esquemática do conceito de governança.....	58
Figura 6. Evolução da Renda Nacional Bruta per capita brasileira no período de análise.....	61
Figura 7. Evolução do Índice de Gini brasileiro no período 1992-2019.....	63
Figura 8. Linha do tempo das óticas sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil.	74
Figura 9. Esquematização da ótica tripartite da gestão de resíduos sólidos no Brasil e de sua institucionalização. ....	75
Figura 10. Representação esquemática da atuação dos diferentes órgãos em resíduos sólidos antes da PNRS.....	89
Figura 11. Representação esquemática do processo de tramitação da PNRS com identificação dos atores envolvidos.....	95
Figura 12. Representação esquemática das estruturas de governança após a PNRS. .....	108
Figura 13. Representação esquemática das responsabilidades federais segundo a PNRS e Decretos n.º 7.404/2010 e 7.405/2010.....	109
Figura 14. Representação esquemática da estrutura de governança estadual na gestão de resíduos sólidos brasileira. ....	121
Figura 15. Representação esquemática da estrutura de governança municipal na gestão de resíduos sólidos brasileira. ....	139
Figura 16. Interação observada entre as três esferas de governo na gestão de resíduos sólidos. ....	144
Figura 17. Representação esquemática do encadeamento da estrutura de planejamento na gestão de resíduos sólidos brasileira.....	150

Figura 18. Representação dos principais atores de referência na gestão de resíduos sólidos brasileira sem um arranjo de governança instituído. ....	155
Figura 19. Logo do Fórum Nacional Lixo & Cidadania. ....	163
Figura 20. Logo da campanha “Criança no lixo, nunca mais”. ....	164
Figura 21. Gravura da instalação artística no Rio de Janeiro para o lançamento da campanha “Criança no lixo, nunca mais”. ....	164
Figura 22. Capa do primeiro número da Publicação “Lixo e Cidadania”, Boletim do FNLC. ....	168
Figura 23. Histórico do FNLC e eventos relacionados. ....	172
Figura 24. Capa do segundo número da publicação “Lixo e Cidadania”, exibindo a mobilização durante o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. ....	176
Figura 25. Linha do tempo do surgimento e atuação do MNCR até a promulgação da PNRS. ....	181
Figura 26. Linha do tempo da atuação do grupo de interesse coletivo na governança da gestão de resíduos sólidos brasileira. ....	213
Figura 27. Atuação dos entrevistados do grupo de interesse empresarial na gestão de resíduos sólidos. ....	266
Figura 28. Linha do tempo da atuação dos grupos de interesse na governança da gestão de resíduos sólidos brasileira. ....	277
Figura 29. Relação dos grupos de interesse no contexto atual da gestão de resíduos sólidos brasileira. ....	287
Figura 30. Dimensões da governança da gestão de resíduos sólidos. ....	299

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Informações gerais acerca das entrevistas realizadas no levantamento de dados. ....	29
Quadro 2. Atores participantes da Pesquisa representantes do Grupo de Interesse Oficial. ....	83
Quadro 3. Obstáculos para a governança no grupo de interesse oficial. ....	156
Quadro 4. Atores participantes da pesquisa representantes do Grupo de Interesse Coletivo. ....	158
Quadro 5. Composição do Fórum Nacional Lixo & Cidadania em sua formação... ..	161
Quadro 6. Obstáculos para a governança no grupo de interesse coletivo. ....	222
Quadro 7. Atores participantes da pesquisa representantes do Grupo de Interesse Empresarial. ....	224
Quadro 8. Obstáculos para a governança no grupo de interesse empresarial. ....	267
Quadro 9. Principais eventos e atores relacionados às fases do ciclo da política pública de gestão de resíduos sólidos brasileira. ....	270
Quadro 10. Elementos que fortaleceram e fragilizaram a governança da gestão de resíduos sólidos brasileira (1991-2020). ....	276
Quadro 11. Informações detalhadas acerca das entrevistas realizadas. ....	336

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Disposição final adequada e coleta seletiva no período 2010-2019, de acordo com o SNIS. ....	80
--	----

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ABIA	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRAMPA	Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
AGU	Advocacia Geral da União
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AIDIS	<i>Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental</i>
ABIA	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
ABIPET	Associação Brasileira da Indústria do PET
ABIVIDRO	Associação Brasileira das Indústrias de Vidro
ABEAÇO	Associação Brasileira de Embalagem de Aço
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ABETRE	Associação Brasileira de Empresas Tratamento de Resíduos e Efluentes
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABREE	Associação Brasileira de Reciclagem de Eletroeletrônicos e Eletrodomésticos
ABLP	Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública
AMA	Associação dos Municípios Alagoanos
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
CEF	Caixa Econômica Federal
CETEA	Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Centro de Tecnologia de Embalagem
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETESB	Companhia Ambiental de São Paulo
CEMPRE	Compromisso Empresarial para Reciclagem

CIISC	Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo / Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
ConCidades	Conselho das Cidades
Convale-MG	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Grande
Comares-CE	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos
COOPAMARE	Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
DNERu	Departamento Nacional de Endemias Rurais
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAMUP	Federação das Associações de Municípios da Paraíba
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
FSESP	Fundação Serviço Especial de Saúde Pública
FEP	Fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas
FNLC	Fórum Nacional Lixo & Cidadania
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
GT	Grupo de Trabalho
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

ITAL	Instituto de Tecnologia de Alimentos
IMA	Instituto do Meio Ambiente de Alagoas
MCidades / MDR	Ministério das Cidades / Ministério do Desenvolvimento Regional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPBA	Ministério Público da Bahia
MPPB	Ministério Público da Paraíba
MPAL	Ministério Público do Estado de Alagoas
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
MPRN	Ministério Público do Rio Grande do Norte
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
MPF	Ministério Público Federal
MPMS	Ministério Público Mato Grosso do Sul
MPE	Ministério Público Estadual
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MTR	Manifesto de Transporte de Resíduos
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
ONGs	Organizações não governamentais
PPP	Parceria Público-Privada
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (atual MDB)
PPS	Partido Popular Socialista (atual Cidadania)
PLANARES	Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento de 1970

PERS	Planos Estaduais de Resíduos Sólidos
PMGIRS	Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PFSB	Política Federal de Saneamento Básico
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PBF	Programa Bolsa Família
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNSR	Programa Nacional de Saneamento Rural
PPA	Plano Plurianual
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REP	Responsabilidade Estendida do Produtor
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RNB	Renda Nacional Bruta
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SELUR / SELURB	Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana de São Paulo e Brasil
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
Sinir	Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico

SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
Sudhevea	Superintendência da Borracha
Sudema	Superintendência de Administração do Meio Ambiente
Sudepe	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



## SUMÁRIO

<b>Apresentação da Tese</b> .....	17
<b>Capítulo 1 – Introdução, Objetivo e Metodologia da Pesquisa</b> .....	19
<b>1.1 Introdução</b> .....	19
<b>1.2 Hipótese e Objetivo Geral</b> .....	22
<b>1.3 Metodologia</b> .....	23
<b>1.3.1 <i>Process Tracing</i></b> .....	24
<b>1.3.2 Amostragem Bola de Neve</b> .....	26
<b>1.3.3 Coleta de Dados e Condução das Entrevistas</b> .....	28
<b>Capítulo 2 – Referencial Teórico: Políticas Públicas e Governança</b> .....	33
<b>2.1 Políticas Públicas</b> .....	33
<b>2.1.1 Políticas Públicas Ambientais no Brasil</b> .....	38
<b>2.2 O conceito de governança</b> .....	46
<b>2.2.1 O conceito de governança no contexto ambiental</b> .....	50
<b>Capítulo 3 – Panorama e Compreensão do setor de Resíduos Sólidos no Brasil</b> .....	59
<b>3.1 Panorama do Período de Análise</b> .....	59
<b>3.2 A compreensão do setor de resíduos sólidos no Brasil</b> .....	71
<b>3.2.1 A ótica tripartite da gestão de resíduos sólidos no Brasil</b> .....	71
<b>3.2.2 A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei n.º 12.305/2010 e seus         desdobramentos</b> .....	76
<b>Capítulo 4 – Arranjo de Governança da Gestão de Resíduos Sólidos Brasileira – Grupo de Interesse Oficial</b> .....	83
<b>4.1 Esfera Federal</b> .....	84
<b>4.2 Esfera Estadual</b> .....	110
<b>4.3 Esfera Municipal</b> .....	123
<b>4.4 Análise Conjunta do Grupo de Interesse Oficial</b> .....	140

<b>Capítulo 5 – Arranjo de Governança da Gestão de Resíduos Sólidos Brasileira – Grupo de Interesse Coletivo .....</b>	<b>158</b>
<b>5.1 Fórum Nacional Lixo &amp; Cidadania .....</b>	<b>159</b>
<b>5.2 Catadores de Materiais Recicláveis .....</b>	<b>173</b>
<b>5.3 Análise Conjunta do Grupo de Interesse Coletivo .....</b>	<b>191</b>
<b>5.3.1 A participação do grupo de interesse coletivo na governança da gestão de resíduos sólidos .....</b>	<b>211</b>
<b>Capítulo 6 – Arranjo de Governança da Gestão de Resíduos Sólidos Brasileira – Grupo de Interesse Empresarial .....</b>	<b>224</b>
<b>6.1 Atores associados às atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos .....</b>	<b>225</b>
<b>6.2 Atores associados à logística reversa .....</b>	<b>238</b>
<b>6.3 Análise Conjunta do Grupo de Interesse Empresarial .....</b>	<b>258</b>
<b>Capítulo 7 – Análise Integrada dos Grupos de Interesse .....</b>	<b>269</b>
<b>Capítulo 8 – Considerações Finais e Recomendações.....</b>	<b>303</b>
<b>Referências .....</b>	<b>313</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista .....</b>	<b>335</b>
<b>APÊNDICE B – Informações detalhadas acerca da coleta de dados.....</b>	<b>336</b>

## **Apresentação da Tese**

A pesquisa apresentada neste documento “GOVERNANÇA DA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS BRASILEIRA: CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS” tem como temática a governança da gestão de resíduos sólidos no Brasil, considerada matéria essencial para a sustentabilidade e elemento chave para o sucesso da implementação da política pública materializada na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei n.º 12.305/2010.

Nesse sentido, o propósito desta pesquisa é somar-se ao conhecimento técnico-científico existente no Brasil acerca da gestão de resíduos sólidos. A abordagem interdisciplinar a partir da governança constitui tônica inovadora para a pesquisa em resíduos sólidos no país, contribuindo para a ainda diminuta literatura sobre o tema.

Com relação ao escopo desta investigação, assinala-se o caráter de análise amplo, focado na compreensão de fenômenos ocorridos no contexto brasileiro, buscando elucidar um panorama nacional. Não obstante, a coleta de dados permitiu aprofundamentos pontuais de acordo com as instituições e organizações entrevistadas.

A estruturação desta tese se dá em oito capítulos que apresentam os resultados compartimentalizados e sistêmicos. Esta estrutura também é estimulada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos, a fim de auxiliar a posterior publicação de artigos científicos.

O **Capítulo 1** apresenta a introdução, o objetivo geral da pesquisa e sua hipótese. Também é apresentada a metodologia da pesquisa, compreendendo o método de coleta e análise de dados, suas potencialidades e limitações.

O **Capítulo 2** compreende o referencial teórico central da tese, tratando das temáticas: (i) políticas públicas; (ii) políticas públicas ambientais no Brasil; (iii) conceito de governança; e (iv) conceito de governança no contexto ambiental.

O **Capítulo 3** contém um panorama do período histórico abrangido pela pesquisa, essencial para a compreensão sistêmica da governança da gestão de resíduos sólidos inserida no contexto brasileiro e internacional. Complementarmente, o capítulo apresenta a compreensão do setor de resíduos sólidos no Brasil,

apresentando sua situação passada e presente a partir da compreensão do setor no governo brasileiro, analisando também informações quantitativas e qualitativas presentes na literatura.

A partir do **Capítulo 4** inicia-se a apresentação dos resultados da pesquisa, sendo estes discutidos por grupos de interesse, iniciando-se pelo grupo de interesse oficial, que abrange as instituições entrevistadas pertencentes e diretamente relacionadas às estruturas do Estado, compreendendo as esferas federal, estadual e municipal.

O **Capítulo 5**, por sua vez, traz os resultados referentes ao grupo de interesse coletivo, que representa os diversos grupos da sociedade civil, buscando avaliar como a sociedade participou ao longo do período de estudo na política pública de gestão de resíduos sólidos.

No **Capítulo 6** são introduzidos os resultados do grupo de interesse empresarial, que congrega os atores entrevistados pertencentes à iniciativa privada, examinando sua participação e os impactos da mesma na formação e implementação desta política pública.

Após a apresentação dos resultados por grupos de interesse, o **Capítulo 7** compreende uma análise integrada dos resultados referentes a estes três grupos, já que faz-se essencial a compreensão sistêmica do arranjo de governança ao longo do período de estudo, buscando avaliar como se deram os processos de (des)articulação entre os distintos grupos de interesse, além de avaliar como suas perspectivas distintas contribuíram para a conformação da PNRS e em seu processo de implementação.

Finalmente, o **Capítulo 8** contém as considerações finais da pesquisa, bem como recomendações para estudos futuros a partir de questões identificadas nesta tese que podem induzir investigações posteriores.

## Capítulo 1 – Introdução, Objetivo e Metodologia da Pesquisa

### 1.1 Introdução

O agravamento da crise ambiental evidencia temáticas que tornam-se prioridade na agenda internacional. A intensificação dos processos de extração e produção e o consumo de mercadorias cada vez mais frequente, favorecendo produtos de uso único e descartáveis constituem o pano de fundo deste desequilíbrio. Tomando como exemplo a situação brasileira, entre 2018 e 2019 a geração de resíduos sólidos passou de 62,78 para 65,11 milhões de toneladas ao ano, um aumento de 3,71%. Este aumento é mais de quatro vezes a taxa de crescimento populacional brasileira para o mesmo período, que foi de 0,79% (SNIS, 2018-2019<sup>1</sup>; IBGE, 2019).

Nesse contexto, a gestão de resíduos sólidos torna-se um tema-chave na discussão da sustentabilidade, relacionando-se a temas como saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

A partir da década de 1970, especialmente com a Conferência de Estocolmo em 1972, organizada pela Organização das Nações Unidas, bem como a RIO 92, a sociedade internacional passou a discutir questões ambientais e promover políticas públicas que buscassem orientar o desenvolvimento humano de modo a não ultrapassar a capacidade suporte da Terra, ou seja, promover o desenvolvimento dos países e ao mesmo tempo definir responsabilidades sobre a exploração ambiental. Dentre as temáticas das políticas públicas ambientais, surge a gestão de resíduos sólidos (NASCIMENTO, 2008; MAROTTI, 2018).

A gestão de resíduos sólidos é matéria crucial para a gestão ambiental, já que os resíduos sólidos são inerentes à existência humana e, nas sociedades modernas, tem seu volume e quantidade intensificados como um subproduto do estilo de vida humano (KAZA et al., 2018). Ainda assim, o tema dos resíduos sólidos carrega certo grau de distanciamento das pessoas, quando não de discriminação e negligenciamento, já que historicamente são associados com contaminação, sujeira

---

<sup>1</sup> A edição de 2018 do Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) contou com a participação de 3468 municípios brasileiros, representando 85,6% dos habitantes do país. Já a edição 2019 contou com a participação de 3712 municípios, o que corresponde a 86,6% da população brasileira (SNIS, 2018-2019).

e enfermidade, resultando em uma representação social de algo que deve ser afastado, levado para longe, não importando qual o destino dado ao “lixo” (VELLOSO, 2008).

Além disso, ao mesmo tempo em que surgem políticas públicas que buscam disciplinar a gestão de resíduos sólidos, este é um tema transdisciplinar que envolve a sociedade como um todo, incluindo o setor privado e a sociedade civil de maneira contundente.

Assim, forma-se um paradoxo com relação à necessidade de repensar hábitos de consumo e a geração de resíduos sólidos, já que nacional e internacionalmente observam-se crescentes incentivos ao consumo de bens de uso único ou descartáveis, bem como práticas inconciliáveis com a gestão de resíduos sólidos, como a obsolescência programada (JURAS, 2012; MESJASZ-LECH, 2014; MARQUES, 2015; SANTIAGO, 2016).

Considerando a expressividade da temática resíduos sólidos, o tema ganha destaque internacional no contexto da Agenda 2030<sup>2</sup> e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborados de maneira participativa e pactuados pelos países-membro - inclusive o Brasil - a fim de erradicar a pobreza e chegar a 2030 com maior sustentabilidade, globalmente. Ainda que não possua um ODS específico, o tema é abordado diretamente nos ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis” e 12 “Consumo e Produção Responsáveis” (ONU, 2015).

No ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis” a meta 11.6 “Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, *gestão de resíduos municipais* e outros” aborda com maior detalhe a gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU), gerados em escala municipal (ONU, 2015).

No ODS 12 “Consumo e Produção Responsáveis”, a meta 12.4 engloba os resíduos sólidos de maneira ampla, abordando os resíduos sólidos perigosos e ressaltando as relações da gestão de resíduos sólidos com o meio ambiente e a saúde pública. Por sua vez, a meta 12.5 trata da ordem de prioridade a ser observada

---

<sup>2</sup> A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi pactuada em 2015 e compreende um “plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade” (p. 1), tendo por objetivo erradicar a pobreza e construir uma sociedade global mais sustentável até 2030 considerando as dimensões ambiental, social e econômica. Para atingir tal propósito, a Agenda 2030 apresenta os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

na gestão de resíduos sólidos: “Até 2030, *reduzir substancialmente a geração* de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso” (ONU, 2015), mote norteador da legislação brasileira (BRASIL, 2010a).

Voltando-se ao Brasil, o país caracterizava-se por uma postura reativa na gestão de resíduos sólidos até os anos 2000, tendo atenção majoritariamente com o serviço de coleta regular ou indiferenciada, e nem sempre atendendo às exigências legais com relação à disposição final destes resíduos sólidos, que predominantemente não retornavam à cadeia produtiva. Adicionalmente, questões relativas à baixa capacidade administrativa, financeira e técnica na maior parcela dos governos locais, bem como a complexa questão social dos catadores de materiais recicláveis que atuam historicamente no país, contribuem para o agravamento e a complexidade desta problemática comum (JACOBI & BESEN, 2011; MARINO et al., 2018).

No campo das políticas públicas, a postura reativa na temática dos resíduos sólidos sustentava-se na ausência de uma política pública nacional que abordasse as complexidades deste setor. Até 2010 o país possuía um arcabouço normativo sobre resíduos sólidos disperso, representado em sua maioria por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que abordavam questões específicas (ARAÚJO, 2013a; SANTIAGO, 2016; MAROTTI, 2018).

Em 2010, o Brasil aprovou sua Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei n.º 12.305/2010, que apresentou objetivos, princípios e instrumentos para implementar a estratégia brasileira para a gestão de resíduos sólidos, tendo o planejamento como sua espinha dorsal, opondo-se à anterior postura reativa para o setor e propondo uma abordagem proativa.

No entanto, após uma década da aprovação desta política, observa-se que seus impactos foram moderados, havendo poucos avanços e estagnação. Isso se observa na questão-chave da disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, já que o país avançou na erradicação dos lixões, mas ainda apresenta 1037 lixões e 540 aterros controlados (SNIS, 2018), que correspondem a métodos de disposição final inadequada; além disso, a disposição final apenas de *rejeitos* não constitui uma realidade no país.

Ainda, questões como o planejamento do setor não tiveram os resultados esperados, como a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), que embasaria os demais planos de maneira encadeada. A publicação deste

documento de referência não se concretizou mesmo após dez anos da promulgação da PNRS, afetando os Planos Estaduais e municipais de resíduos sólidos, uma vez que a coordenação federal na esfera do planejamento não se efetivou.

Finalmente, as taxas de reciclagem do país pouco avançaram, com a coleta seletiva presente em apenas 38,7% dos municípios (SNIS, 2019), analogamente aos acordos setoriais e sua implementação; o mesmo ocorreu com relação à indisponibilidade de recursos para investimento no setor, já que desde 2016 os programas de resíduos sólidos não possuem nova dotação orçamentária (MARTINS, 2018).

A realidade do setor de resíduos sólidos no Brasil expõe um panorama insatisfatório de implementação da PNRS, fazendo-se necessário explorar quais as possíveis causas para os resultados observados na perspectiva desta política pública de maneira ampla, a fim de indicar possíveis caminhos para seu aprimoramento.

Considerando a relevância dos atores envolvidos em uma política pública para sua implementação bem sucedida, é fundamental avaliar o arranjo<sup>3</sup> de governança da PNRS, ou seja, “Como os atores se comportaram e interagiram no ciclo desta política pública?”; e “Como a política pública, após a tomada de decisão e promulgação da Lei n.º 12.305/2010, bem como de seu decreto regulamentador, Decreto n.º 7.404/2010, interferiu na organização deste arranjo de governança?”.

## 1.2 Hipótese e Objetivo Geral

Considerando como premissas (i) a relevância da gestão de resíduos sólidos para a gestão ambiental; (ii) a transdisciplinaridade desta temática; e (iii) o cenário insatisfatório da gestão de resíduos sólidos brasileira mesmo após uma década da promulgação da PNRS, esta pesquisa apresenta a hipótese de que o ciclo desta política pública – especialmente em seu processo de identificação do problema, discussão e aprovação – não levou em conta as perspectivas, inter relações e

---

<sup>3</sup> Segundo Rosenau (2000) a governança é concebida na forma de arranjos ou entendimentos, que abarcam um rol de princípios, diretrizes e mecanismos que buscam atender as expectativas dos atores envolvidos. Além disso, os arranjos abrangem os “mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais [...], hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 342).



assimetrias de poder dos atores envolvidos, impactando negativamente sua implementação.

Assim, o objetivo desta pesquisa é compreender a governança dos resíduos sólidos no país no período 1991-2020, bem como de que modo esta governança interfere na efetivação desta política pública, analisando a articulação dos atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos brasileira.

### 1.3 Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se, essencialmente, como qualitativa (GIL, 2008). Assim, a fim de testar a hipótese proposta, utilizou-se a metodologia *process tracing*, que será explanada na próxima seção.

Para a coleta de dados utilizou-se uma amostra não-probabilística de 36 entrevistados, saturada pela utilização do método bola de neve, que será posteriormente abordado. As entrevistas semi-estruturadas foram conduzidas com distintos atores da gestão de resíduos sólidos no país. O roteiro utilizado para as entrevistas encontra-se no **Apêndice A**.

As entrevistas foram iniciadas com oito atores, quais sejam:

- os órgãos governamentais federais que atuam diretamente na gestão de resíduos sólidos com dotação orçamentária - Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), antigo Ministério das Cidades (MCidades); e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa);
- o Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia;
- o relator da Lei da PNRS<sup>4</sup>;
- as duas maiores entidades representativas do setor, quais sejam a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae; e
- um representante do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, identificado como ator relevante no decorrer da coleta de dados.

---

<sup>4</sup> O relator da PNRS não foi diretamente entrevistado, entretanto referendou integralmente a entrevista de seu assessor parlamentar à época.

A partir destas entrevistas, nas quais os entrevistados manifestaram as visões das instituições<sup>5</sup> a que pertencem, utilizou-se a metodologia bola de neve para a identificação e coleta de dados com os demais atores. A referida estratégia será explanada em seção posterior.

Complementarmente foram realizadas também pesquisa documental (SÁ-SILVA et al., 2009) e bibliográfica (PIZANNI et al., 2012) nas temáticas afins a esta pesquisa, bem como uma consulta ao acervo físico de documentos, publicações e memórias sobre a gestão de resíduos sólidos brasileira do Instituto Pólis.

Este esquema metodológico buscou extrapolar a visão analítico-reducionista, considerando-a insuficiente para o enfrentamento de questões ambientais transdisciplinares (LEFF, 2006).

### **1.3.1 Process Tracing**

*Process tracing* constitui uma estratégia metodológica de análise qualitativa utilizada na comparação de um pequeno *n* de estudos de caso ou na análise de um caso único, que é o caso da presente pesquisa (GEORGE & BENNETT, 2005; COLLIER, 2011; BEACH & PEDERSEN, 2013). A utilização desta metodologia se dá mormente no campo de estudo da Ciência Política, ainda que seja crescente sua utilização em áreas diversas.

A contribuição desta metodologia é crucial para a descrição de fenômenos sociais e políticos, e a minúcia que esta possibilita pela análise de um caso único permite contribuições como por exemplo a identificação de novos fenômenos; a avaliação de hipóteses previamente estabelecidas, bem como o levantamento de novas hipóteses; e o conhecimento ou aprofundamento do conhecimento sobre os mecanismos observados (COLLIER, 2011).

O método *process tracing* busca, portanto, identificar a conexão entre diferentes atividades gerando um resultado específico, no caso deste estudo a inefetividade da PNRS. Ao mapear o processo, é possível identificar ou descartar

---

<sup>5</sup> Nesta tese a palavra “instituição” é utilizada com os significados de: “organização pública ou privada, regida por estatutos ou leis, cujo objetivo é satisfazer as necessidades de uma sociedade ou de uma comunidade de projeção mundial”, bem como “estrutura social, estabelecida por lei, que tem vigência em certo Estado ou para certo povo” (MICHAELIS, 2021).

hipóteses, mecanismos e fatores considerados verdadeiros e relevantes (BAIRD, 2012).

Assim, este método de estudo baseia-se na descrição minuciosa de uma série de eventos, de modo que as perspectivas de diferentes ângulos sobre uma mesma questão permitem triangular os dados e avaliar hipóteses alternativas, sendo importante atentar-se à temporalidade e à ordem dos eventos, analisando-os considerando o contexto histórico-temporal no qual se inserem (COLLIER, 2011; MAHONEY, 2012; BEACH & PEDERSEN, 2013). No caso da presente pesquisa também foram consideradas questões relativas à espacialidade dos eventos investigados.

A inserção dos processos causais analisados em um espaço-tempo e conjuntura particular são essenciais para a compreensão de “como” as coisas ocorreram e, nesse sentido, a circunstância é sempre importante quando se utiliza esta estratégia metodológica. Assim, será apresentada uma seção nos resultados que apresente o contexto político, econômico e social do período de análise (BEACH & PEDERSEN, 2013).

Utilizando uma analogia para a clarificação do método, pode-se imaginar o *process tracing* como a abertura da “caixa preta” da causalidade entre  $x$  e  $y$ , sendo  $x$  a variável independente e  $y$  a variável dependente (COLLIER, 2011; BEACH & PEDERSEN, 2013). Na presente pesquisa, temos:

- $x$  - instituir uma Política Nacional de Resíduos Sólidos que estabelecesse um arranjo institucional de governança
- $y$  - inefetividade da PNRS com atores desarticulados

Assim, o *process tracing* contribuirá para, neste processo de construção de uma política pública, qual seja a Política Nacional de Resíduos Sólidos, compreender a articulação e as interações ocorridas entre os diferentes atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos brasileira. Tal compreensão ocorre por meio da descrição efetiva das atividades, buscando esclarecer como tais interações ou eventos ocorreram.

No contexto da articulação dos atores, o *process tracing* pode ser utilizado para determinar as funções desempenhadas por cada grupo de atores no ciclo de uma política pública, alinhando-se ao objetivo do presente estudo (GORGES, 2004).

Nesta pesquisa, portanto, buscamos identificar o que há entre as variáveis independente e dependente, ou seja, entre a causa e o efeito, analisando a sequência

de eventos do processo de construção da PNRS na perspectiva da governança e de como os atores se articularam para esse novo arranjo.

Uma etapa importante do *process tracing* é a avaliação dos mecanismos pelos quais, neste caso, se deu a articulação dos atores que resultou no arranjo institucional de governança de resíduos sólidos após a promulgação da PNRS.

A análise dos eventos ou atividades é crucial nesse método pois são estes que produzem as mudanças (BEACH & PEDERSEN, 2013). A fim de ordenar os eventos a serem analisados posicionando-os temporalmente, foram definidos dois períodos: (i) o período anterior, que subdivide-se no início das discussões da PNRS e no processo de discussão efetivo que resultou na aprovação do texto final da política bem como seu decreto regulamentador; e (ii) o período após a promulgação, que consiste na fase de implementação da PNRS.

É necessário ressaltar que o “mapeamento” conduzido pelo *process tracing* não revela a totalidade da cadeia de eventos (BEACH & PEDERSEN, 2013). Nesse caso, a identificação das atividades do processo se deu principalmente a partir da perspectiva da governança e da articulação dos atores. Além disso, a metodologia “bola de neve” de amostragem também constitui um limitante para a própria identificação dos atores.

Nesse sentido, ressalta-se que as questões levantadas quando da utilização da metodologia *process tracing* são tão relevantes quanto as respostas a que esta estratégia conduz (BEACH & PEDERSEN, 2013).

### **1.3.2 Amostragem Bola de Neve**

A técnica “bola de neve” consiste em um método de amostragem não probabilística que utiliza cadeias de referência para a formação de sua rede de contatos, de onde serão coletados os dados da pesquisa - trata-se, portanto, de um método qualitativo (VINUTO, 2014).

Sendo um método qualitativo e não probabilístico, a amostragem bola de neve tem lugar em contextos de pesquisa onde são estudadas populações pequenas ou de quantidade imprecisa, ou ainda grupos de difícil acesso (BERNARD, 2005; VINUTO, 2014).

No caso desta pesquisa, sabe-se que os atores envolvidos na governança de resíduos sólidos brasileira pertencem aos grupos de interesse: oficiais, representados

pelos órgãos governamentais; coletivo, representados pela sociedade civil organizada; e empresariais, representados pela iniciativa privada (THOMAS, 2009; MORO, 2018). No entanto, não se sabe exatamente quais atores se envolveram em maior ou menor grau no processo de discussão da PNRS, ou mesmo quem são as organizações que representam os referidos grupos de interesse, de modo que a amostragem bola de neve mostrou-se adequada para a identificação das instituições a serem entrevistadas.

Faz-se necessária uma breve explanação sobre os grupos de interesse, já que a seção Resultados e Discussão basear-se-á nesta segmentação. A Teoria dos Grupos de Interesse sustenta que o Estado constitui uma combinação dos diversos elementos que compõe a sociedade (THOMAS, 2009; MORO, 2018), sendo os grupos de interesse supracitados uma visão generalista do agrupamento dos diversos e plurais atores, que atendem a análise tomada a cabo nesta pesquisa.

Assim, a execução desta tipologia de amostragem se dá a partir de informantes-chave que são chamados 'sementes'. As sementes indicam os demais participantes que pertencem ao grupo que se deseja estudar (VINUTO, 2014), nesse caso os atores da governança de resíduos sólidos. Assim, os informantes-chave identificados foram do grupo de interesse oficial e coletivo, quais sejam aqueles com atuação direta na área de resíduos sólidos: MMA; Ministério das Cidades, atual MDR; e a Funasa, além do Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia. Além destes, também foram sementes nesta pesquisa o relator da Lei da PNRS; as duas maiores entidades representativas do setor, quais sejam a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - Assemae; bem como um representante do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, identificado como ator relevante no decorrer da coleta de dados.

A partir da definição das sementes, procedeu-se à outra técnica qualitativa utilizada para a coleta de dados - a entrevista. Ao entrevistar as sementes é necessário clarificar os objetivos da pesquisa, bem como o público-alvo das entrevistas. Assim, ao final de cada entrevista é solicitada a indicação de outros atores que possam contribuir para o diagnóstico da pesquisa, como é possível observar no roteiro de entrevistas, no **Apêndice A**.

As indicações dos entrevistados consistem em organizações que integram a rede de contatos da organização entrevistada, e esta rede cresce a cada contato,

atingindo eventualmente a saturação - quando as indicações tornam-se as mesmas, não trazem novas informações, ou ainda quando não há mais indicações. É necessário ressaltar que a participação dos indicados é voluntária, podendo haver recusas (VINUTO, 2014).

A utilização da amostragem bola de neve ocorre quando o objetivo da pesquisa é aprofundar a compreensão sobre um tema, caracterizando assim uma pesquisa exploratória (VINUTO, 2014). Neste caso de estudo objetivou-se ampliar o conhecimento acerca dos atores envolvidos na governança dos resíduos sólidos brasileira.

Uma limitação desta técnica de amostragem é a possibilidade de levantar apenas argumentações análogas, já que a rede de contatos pode minimizar sua pluralidade (VINUTO, 2014). No entanto, como será observado a seguir, houve a indicação de atores plurais, que permitiram analisar visões distintas a partir de um mesmo processo.

Finalmente, outra limitação para a execução das entrevistas foi o tempo disponível para sua realização. No entanto, considerou-se atingida a saturação do grupo estudado.

### 1.3.3 Coleta de Dados e Condução das Entrevistas

A coleta de dados por meio da condução de 36 entrevistas semi-estruturadas se deu no período entre 12 de novembro de 2018 e 16 de setembro de 2020. O Quadro 1 apresenta as organizações entrevistadas - informações detalhadas acerca das entrevistas podem ser localizadas no **Apêndice B** - e a Figura 1 apresenta a estrutura das indicações oportunizada pela amostragem bola de neve.

É necessário apontar que a metodologia Bola de Neve - utilizada nesta pesquisa para a identificação de entrevistados em cadeias de referência - não objetiva equilibrar sua representação nos grupos de interesse, mas sim observar as redes de contato. Deste modo, observa-se a partir da Figura 1 a representação desigual de atores entrevistados dentro dos grupos de interesse, sendo a maior representatividade do Grupo de Interesse Oficial, seguida pelo Coletivo e finalmente pelo Empresarial.

Quadro 1. Informações gerais acerca das entrevistas realizadas no levantamento de dados.

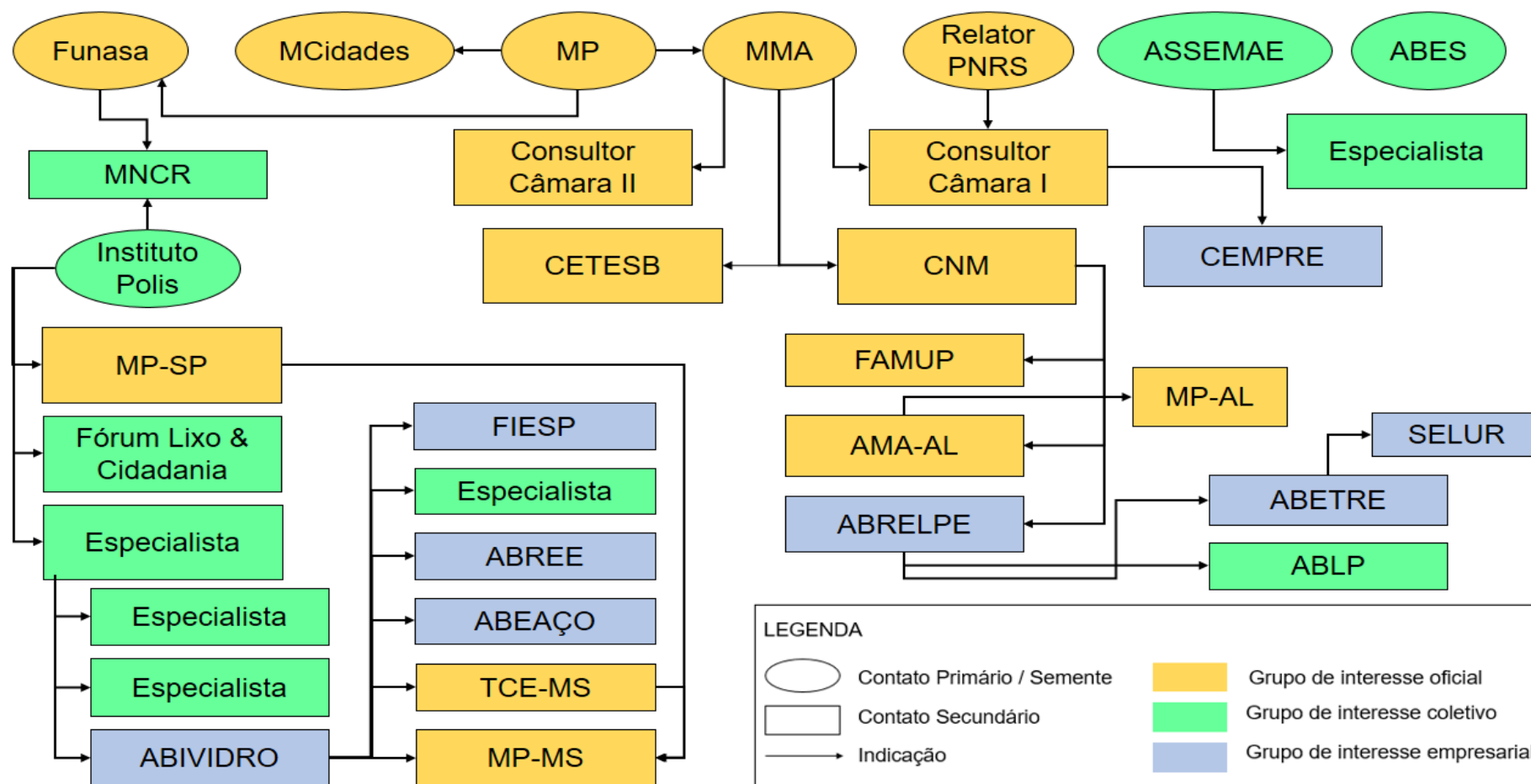
<b>Data</b>	<b>Organização</b>	<b>Contato Primário (semente) ou Secundário</b>	<b>Grupo de Interesse</b>
12/11/2018	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	Primário / Semente	Oficial
16/11/2018	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Primário / Semente	Oficial
16/11/2018	Ministério das Cidades / Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	Primário / Semente	Oficial
29/11/2018	Câmara dos Deputados	Primário / Semente	Oficial
03/01/2019	Câmara dos Deputados	Secundário	Oficial
04/01/2019	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Primário / Semente	Oficial
07/01/2019	Câmara dos Deputados	Secundário	Oficial
11/03/2019	Confederação Nacional dos Municípios (CNM)	Secundário	Oficial
07/05/2019	Fundação Nacional de Saúde (Funasa)	Primário / Semente	Oficial
15/06/2019	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Primário / Semente	Coletivo
19/06/2019	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae)	Primário / Semente	Coletivo
10/07/2019	Federação das Associações de Municípios da Paraíba (FAMUP)	Secundário	Oficial
24/07/2019	Associação dos Municípios Alagoanos (AMA-AL)	Secundário	Oficial
26/07/2019	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE)	Secundário	Empresarial
15/08/2019	Associação Brasileira de Empresas Tratamento de Resíduos e Efluentes (ABETRE)	Secundário	Empresarial
15/08/2019	Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP)	Secundário	Coletivo
27/08/2019	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)	Secundário	Coletivo
30/09/2019	Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP)	Secundário	Oficial

<b>Data</b>	<b>Organização</b>	<b>Contato Primário (semente) ou Secundário</b>	<b>Grupo de Interesse</b>
03/10/2019	Ministério Público do Estado de Alagoas (MP-AL)	Secundário	Oficial
17/10/2019	Instituto Pólis	Primário / Semente	Coletivo
17/10/2019	Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana de São Paulo e Brasil (SELUR / SELURB)	Secundário	Empresarial
22/10/2019	Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE)	Secundário	Empresarial
30/10/2019	Especialista	Secundário	Coletivo
18/11/2019	Autônomo / Especialista	Secundário	Coletivo
28/11/2019	Fórum Lixo & Cidadania	Secundário	Coletivo
05/12/2019	Especialista	Secundário	Coletivo
06/12/2019	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)	Secundário	Coletivo
06/12/2019	Associação Brasileira das Indústrias de Vidro (ABIVIDRO)	Secundário	Empresarial
13/12/2019	Ministério Público Mato Grosso do Sul (MP-MS)	Secundário	Oficial
19/12/2019	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS)	Secundário	Oficial
20/12/2019	Associação Brasileira de Embalagem de Aço (ABEAÇO)	Secundário	Empresarial
15/01/2020	Associação Brasileira de Reciclagem de Eletroeletrônicos e Eletrodomésticos (ABREE)	Secundário	Empresarial
27/01/2020	Autônomo / Especialista	Secundário	Coletivo
03/02/2020	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Secundário	Empresarial
20/02/2020	Autônomo / Especialista	Secundário	Coletivo
16/09/2020	Companhia Ambiental de São Paulo (CETESB)	Secundário	Oficial

Fonte: Elaborada pela autora.



Figura 1. Diagrama da estrutura da coleta de dados.



Fonte: Elaborada pela autora.

É oportuno apontar que as entrevistas foram realizadas a partir da perspectiva dos entrevistados enquanto membros das organizações que representam, de modo que as visões expressas são visões organizacionais.

Além disso, dentre as indicações realizadas, os dados apresentados são referentes aos atores que participaram da pesquisa, uma vez que houve 13 indicações nas quais os atores não foram localizados para participar da pesquisa, ou ainda por recusa dos atores contatados.

## Capítulo 2 – Referencial Teórico: Políticas Públicas e Governança

### 2.1 Políticas Públicas

A vida em sociedade incorpora diversas complexidades que são enfrentadas através do estabelecimento de diretrizes e estratégias para a existência de ordenamento e de igualdade na vivência coletiva. A busca por soluções a problemas ou questões comuns à coletividade pode ser associada ao conceito de políticas públicas. Sendo este um tema de extrema profundidade e complexidade, serão aqui brevemente apresentados elementos considerados fundamentais para a compreensão e discussão dos resultados desta pesquisa.

O estudo de políticas públicas constitui uma área interdisciplinar que abarca o conhecimento acerca de fenômenos e processos político-administrativos. Ainda que hajam menções à temática desde a década de 1930, considera-se o início deste campo de estudo a partir de 1951, com a publicação dos livros *The governmental process*, de David Truman; e *The policy sciences*, de Daniel Lerner e Harold Lasswell (SECCHI, 2014).

Os saberes da área de políticas públicas buscam enfrentar ou solucionar questões concretas e coletivamente relevantes. Nesta perspectiva, portanto, o termo 'público' associa-se à coletividade, ao comum. Um problema é considerado público, coletivo ou comum quando o panorama de determinada esfera é considerado inadequado e ao mesmo tempo há uma expectativa de melhora na situação (SECCHI, 2014).

Souza (2007) aponta que as áreas da ciência política, da sociologia e da economia fundamentam os estudos sobre políticas públicas. No entanto, sua complexidade extrapola tais campos e os próprios limites do conhecimento, demandando a integração de saberes técnicos setoriais, acerca da teoria das políticas públicas, populares, entre outros.

Assim como ocorre em diversas áreas interdisciplinares do conhecimento, não existe um conceito único para definir o que são políticas públicas; as compreensões variam a partir de distintas perspectivas de análise. Serão apresentadas algumas conceituações neste tópico que contribuem para formar o entendimento desta pesquisa.

Na publicação “Dicionário de Políticas Públicas”, organizada por Castro, Gontijo e Amabile (2012), Amabile retoma a ideia de questões coletivas e do contexto político-administrativo, compreendendo as políticas públicas como:

Decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. (AMABILE, 2012, p. 390).

Secchi (2014) por sua vez define a política pública como uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, sendo esta uma compreensão simplista e direta, ainda que contribua para a compreensão inicial do conceito.

Partindo de uma perspectiva do campo do Direito, Freiria (2014) interpreta que as políticas públicas constituem um grupamento de ações que buscam atingir metas que atendam o interesse público. O autor ainda apresenta a relação propínqua entre as políticas públicas e a figura do Estado, ainda que não seja uma relação exclusiva, de modo que outros atores podem ser significativos para o processo da política pública.

Com relação ao papel do Estado nas políticas públicas, na literatura são identificadas duas abordagens: a estatista e a policêntrica. Na abordagem estatista admite-se o Estado como ator exclusivo para elaborar políticas públicas, sendo o protagonista do processo. Nessa percepção, outros atores podem participar do processo de elaboração e implementação de políticas públicas, contudo estes atores não possuem poder de decisão. Já a abordagem policêntrica observa as políticas públicas de uma maneira horizontal, na qual distintos atores podem protagonizar o processo (SECCHI, 2014).

Qualquer que seja a compreensão acerca do papel do Estado nas políticas públicas, incontestável é a necessidade da articulação intergovernamental, especialmente ao considerar a realidade brasileira, de uma federação de dimensões continentais. O Brasil, a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, adotou o modelo cooperativo para seu federalismo, o que significa que estados e municípios passaram a possuir maior autonomia política, administrativa e financeira, num processo denominado descentralização (BRASIL, 1988; ABRUCIO, 2005).

No modelo cooperativo brasileiro, o governo federal tem a função de coordenar a federação, estabelecendo normativas e diretrizes gerais ao país, induzindo as políticas públicas que constituem sua agenda e financiando os demais entes federativos (ABRUCIO, 2005). No entanto, Grin & Abrucio (2017) apontam fragilidades nesse modelo, relativas à: fragmentação em oposição à articulação intergovernamental; sobreposição de competências e responsabilidades; e competição dentro da própria estrutura estatal.

Apesar das fragilidades acima descritas, os mesmos autores consideram que ao longo do tempo vinham sendo alcançados avanços no sentido da articulação intergovernamental, notadamente nos aspectos de coordenação da esfera federal e cooperação entre as distintas instituições. Vale destacar, contudo, que desde 2019 o grupo político que assumiu o governo federal favorece uma visão dualista em oposição à cooperativa, na qual a autonomia dos entes se dá sobre distintas áreas. Tal paradoxo entre o que está posto na Constituição de 1988 e a visão deste grupo tem gerado conflitos entre os entes governamentais, bem como desarticulação, representando retrocessos em relação ao que havia sido alcançado até então (ABRUCIO et al., 2020).

A materialização das políticas públicas recorrentemente se dá na forma de uma legislação. No entanto, a política pública extrapola a figura de um instrumento legal, uma vez que necessita de efetivação e implementação para solucionar ou aprimorar as questões que aborda. Nesse sentido, a letra da lei deveria ser o início da compreensão da estratégia de enfrentamento da questão comum alvo de uma política pública, sendo sua função “definir os rumos e estabelecer critérios às ações humanas” (FREIRIA, 2010, p. 4), caminhando no sentido do ordenamento e da sustentabilidade da existência humana.

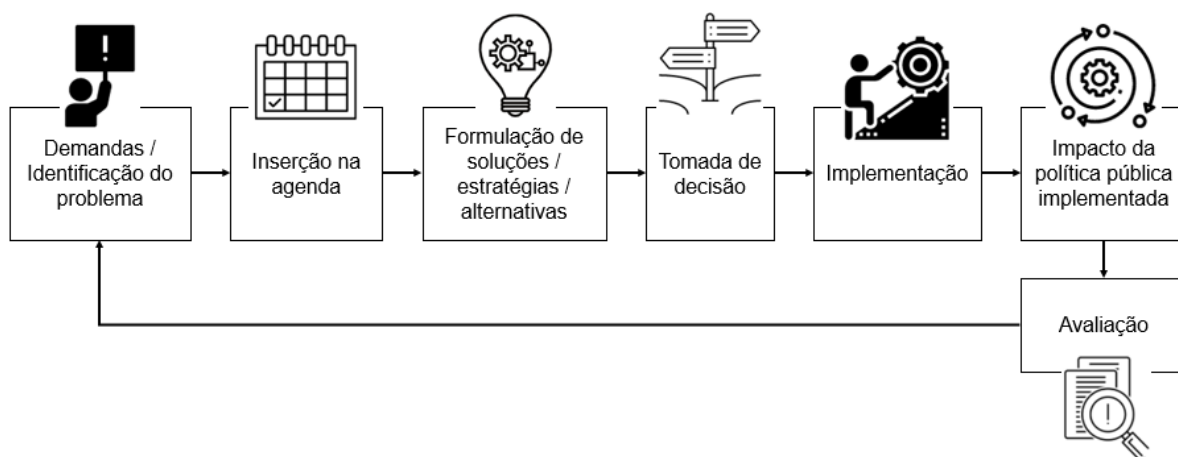
Além da própria definição do conceito de políticas públicas, faz-se necessário compreender três elementos interdependentes e interrelacionados, compreendidos pela ciência política como dimensões da política pública. Para tanto, recorre-se aos termos da língua inglesa: *policy*, *politics* e *polity*. O primeiro termo, *policy*, está associado aos conteúdos de uma política pública, quais sejam o instrumento legal e a concretização das estratégias na forma de planos, programas e projetos; já *politics* relaciona-se às matérias de ordem política no que diz respeito às relações de poder e às atividades relacionadas à tomada de decisão; por fim, *polity* trata da estrutura político-administrativa, ou seja, das instituições. Como anteriormente mencionado, tais

dimensões não são compartimentalizadas na prática, uma vez que interferem nas demais direta e indiretamente; no entanto, as três caminham na direção do enfrentamento das questões comuns que são alvo da política pública (FREY, 2000; FREIRIA, 2014).

Tendo consideradas tais complexidades relativas à natureza das políticas públicas, surgem questões das intersecções das três dimensões apresentadas, de modo que uma política pública pode caracterizar-se como uma política de (i) governo ou de (ii) Estado. As políticas públicas de governo são aquelas pertencentes a um grupo político sob mandato eletivo; ao passo que as de Estado são voltadas ao interesse geral da população, sendo comumente de longo prazo e, portanto, independentes de grupos eleitorais (SECCHI, 2014).

Assim como as dimensões que constituem as políticas públicas, é preciso compreender que o processo da política pública se dá ao longo do tempo, podendo ser compreendido através do ciclo das políticas públicas. Este ciclo pode ser concebido em perspectiva mais simples, com quatro etapas principais: (i) formulação; (ii) execução; (iii) monitoramento; e (iv) avaliação (AMABILE, 2012); ou ainda numa perspectiva mais aprofundada, onde o ciclo se subdivide em sete etapas: (i) demandas / identificação do problema; (ii) inserção na agenda; (iii) formulação de alternativas / soluções / estratégias; (iv) tomada de decisão; (v) implementação; (vi) impacto da estratégia implementada; e (vii) avaliação (LE PRESTRE, 2005). A Figura 2 ilustra as etapas do ciclo das políticas públicas.

Figura 2. Etapas do ciclo das políticas públicas.



Fonte: Elaborada pela autora, baseada em Le Prestre (2005).

É evidente que esta divisão não é impreterivelmente clara e assinalada, de modo que podem ocorrer processos que encaixam-se em diferentes etapas, ou mesmo o processo ocorrer de maneira “desordenada” com relação ao que foi apresentado. Amabile (2012) destaca que as políticas públicas latino-americanas surgem a partir de processos caóticos e improvisados, dependentes de conhecimentos teóricos e práticos a fim de aprimorarem-se.

A partir das críticas ao engessamento da análise centrada no ciclo das políticas públicas surgiram outros modelos de compreensão, sendo os mais abordados: (i) o modelo dos fluxos múltiplos, (ii) o modelo do equilíbrio interrompido e (iii) o quadro teórico das coligações de causa ou de interesse, que não serão aprofundados neste referencial teórico (ARAÚJO & RODRIGUES, 2017).

É interessante assinalar que uma das críticas ao modelo do ciclo de políticas públicas é que, por vezes, este pode favorecer uma compreensão hierárquica ou *top-down* do processo da política pública. As abordagens *top-down* - de cima para baixo - e *bottom-up* - de baixo para cima - consistem na compreensão de como as políticas públicas devem ser elaboradas e implementadas, ou de que maneira deve se dar o processo da política pública (OLIVEIRA, 2006; AGUM et al., 2015; ARAÚJO & RODRIGUES, 2017).

A perspectiva *top-down*, como anteriormente assinalado, corresponde a uma compreensão hierárquica do processo, onde é necessário que haja uma rede de comando a fim de coordenar e controlar o processo da política pública. Já a abordagem *bottom-up* compreende que os atores locais envolvidos na política pública podem contribuir positivamente para sua eficácia, já que estes encontram-se mais próximos da prática da política pública.

As compreensões *top-down* e *bottom-up* do processo da política pública surgiram a partir de meados da década de 1970. Pouco depois, no início da década de 1980 observa-se maior relevância da literatura sobre descentralização (OLIVEIRA, 2006), anteriormente citada e adotada pela Constituição brasileira de 1988. Desse modo, observa-se que o Brasil percebe a relevância da participação ampla dos atores envolvidos nas políticas públicas, sejam os tomadores de decisão de maior escalão, como os do governo federal, sejam os gestores e outras partes interessadas na esfera local, atuando de maneira organizada e compartilhada.

Além destas compreensões, as políticas públicas se constituem por meio de processos estruturais e estruturantes, ou seja, tratam não somente da

operacionalização da solução aos problemas observados, mas também de seu enfrentamento estratégico, em distintas escalas geográficas - nacional, regionais e locais (SECCHI, 2014).

Por fim, ressalta-se que o estudo das políticas públicas pode se dar a partir de distintos ângulos, quais sejam: o conteúdo; a temporalidade; a espacialidade; os atores envolvidos; e o estilo (LOTTA, 2019).

As diversas dimensões e aspectos que constituem a política pública expõem sua complexidade, que exacerba-se no campo das políticas públicas ambientais, considerando que a temática ambiental usualmente caracteriza-se como inter ou transdisciplinar, despertando interesses de distintos grupos. Tendo em vista que a presente pesquisa trata de uma política pública ambiental, qual seja a Política Nacional de Resíduos Sólidos, proceder-se-á uma breve discussão das políticas públicas ambientais brasileiras.

### **2.1.1 Políticas Públicas Ambientais no Brasil**

No início da década de 1960 a publicação do livro *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson consistiu no primeiro marco internacional de alerta aos impactos ambientais negativos da ação antrópica. Ao final desta década, a formação do Clube de Roma iniciou os debates que culminariam na formação da agenda ambiental internacional, na década de 1970. Speth (2005) destaca que este processo foi levado a cabo por poucos atores pertencentes à ciência, a governos, à ONU e a organizações não governamentais (ONGs). A consolidação desta agenda se deu, em parte, por meio de publicações que chamavam atenção a questões ambientais internacionais, como o relatório “Os Limites do Crescimento”, de 1972, que tratou dos impactos ambientais decorrentes do crescimento econômico desenfreado e tornou-se um marco no histórico da gestão ambiental global (NASCIMENTO, 2008; MAROTTI, 2018).

Ainda na década de 1970, a Conferência de Estocolmo funcionou como evento chave para que os países iniciassem a constituição de suas agendas ambientais com a criação de agências de proteção ambiental, via legislação, como elementos da institucionalização das políticas públicas ambientais, sendo este mais um componente da consolidação da agenda ambiental internacional. Isso, aliado à criação do



Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), também consequente da Conferência, assentou as bases para que na década de 1980 publicações como “Nosso Futuro Comum” contribuíssem para a formação de uma agenda ambiental que contemplasse ações de dimensão global (ONU, 1972; BRUNDTLAND, 1991; SPETH, 2005).

Neste período, profissionais da área ambiental e relacionados às políticas públicas acreditavam que o Estado era ator central para a solução da tragédia dos bens comuns<sup>6</sup>, já que por tratar de interesses coletivos, não é possível contar com atores isolados, como ocorreria no caso do setor privado. Além disso, não é possível tomar por garantida “a boa vontade” de indivíduos que operam na lógica capitalista, do lucro e da concorrência (LE PRESTRE, 2005).

Na mesma década de 1970 inicia-se a atuação de movimentos relacionados à Justiça Ambiental, que trazem atenção ao fato da díspar distribuição dos impactos ambientais negativos pelo globo, sendo muitas vezes aliados às vulnerabilidades sociais - ou seja, inicia-se a percepção da transdisciplinaridade das questões ambientais e da vulnerabilidade ambiental estar por vezes associada à vulnerabilidade social (MORO, 2018).

Ressalta-se que a agenda ambiental internacional foi concebida de modo *top-down*, fruto da mobilização inicial de poucos atores, o que contribuiu para que, num primeiro momento, a sociedade em geral não se apropriasse das vastas demandas que compõem a agenda ambiental. Ao mesmo tempo, observou-se o agravamento dos impactos ambientais decorrentes de ações corriqueiras, como o uso de plásticos de uso único. Esta realidade envolve ações do setor privado, má gestão de governos e da própria sociedade. Assim, a poluição passou a ser resultado não de “acidentes” ou de “algo que deu errado”, mas sim dos processos envolvidos no dia-a-dia das populações, sobretudo de países de renda mais elevada (SPETH, 2005).

Observa-se, então, uma concepção inicial da agenda ambiental compartimentalizada, descolada dos eixos social e econômico, ainda que fizessem-se alertas sobre as consequências ambientais transdisciplinares do modelo de desenvolvimento econômico preponderante. Aliado a isso tem-se uma baixa

---

<sup>6</sup>Concepção concebida por Garrett Hardin em 1968, tratando de situações nas quais a falta de cooperação entre os indivíduos que agem com base em seus interesses pessoais perfaz um efeito calamitoso no contexto do coletivo, estando geralmente relacionado com o desequilíbrio ou mesmo a destruição dos ecossistemas.

priorização das questões ambientais na prática, ou ainda a priorização de questões pontuais - essa realidade é explicitada pelo fato de que o PNUMA constitui uma instituição internacional débil (SPETH, 2005; LORENZETTI & CARRION, 2012).

No contexto brasileiro, tem-se que inicialmente as temáticas ambientais foram tratadas em políticas públicas formuladas exclusivamente a partir da perspectiva econômica, numa concepção compartimentalizada na qual os recursos naturais eram vistos essencialmente como matéria-prima das atividades antrópicas que deveriam ser controladas pelo Estado. Como referência desta visão tem-se o Código Florestal e o Código das Águas de 1934 (FREIRIA 2014; MOURA, 2016; MAROTTI, 2018).

Neste período, as questões ambientais não haviam ainda emergido na agenda internacional e a visão brasileira era predominantemente de comando e controle, voltando-se pouco ou nenhum esforço para a prevenção, preservação e conservação do meio ambiente. Apenas em 1980, com a derrocada da ditadura militar inicia-se a criação de uma agenda ambiental brasileira, com a promulgação de relevantes legislações e institucionalização das políticas públicas ambientais, iniciando uma compreensão mais interdisciplinar do meio ambiente, além de receber maior prioridade do que outrora (FREIRIA 2014; MOURA, 2016).

O primeiro marco legal da legislação ambiental brasileira deste período é a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei n.º 6.938/1981. Esta lei inova apresentando elementos de planejamento e um arranjo de governança para o meio ambiente no Brasil, que se materializa na figura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Além disso, a PNMA apresenta princípios, diretrizes e instrumentos da política ambiental brasileira, assim como as diversas responsabilidades relativas ao meio ambiente dentre os diferentes membros da Federação.

Outro aspecto de inovação observado na PNMA relaciona-se à descentralização da gestão do meio ambiente, seguindo-se a lógica de outras políticas públicas setoriais, como a de saúde. A lógica descentralizadora da política ambiental apresentada pela PNMA também amparou, anos mais tarde, as bases da Constituição Federal de 1988, tendo por objetivo trazer maior democracia à gestão ambiental, possibilitando uma gestão mais palpável e adaptada às realidades dos distintos municípios brasileiros, ao mesmo tempo em que possibilitava maior envolvimento da população, ampliando a participação e o controle social (SCARDUA & BURSZTYN,

2003; GANEM, 2013; MOURA, 2016). A materialização do processo de descentralização será discutida mais à frente nesta seção.

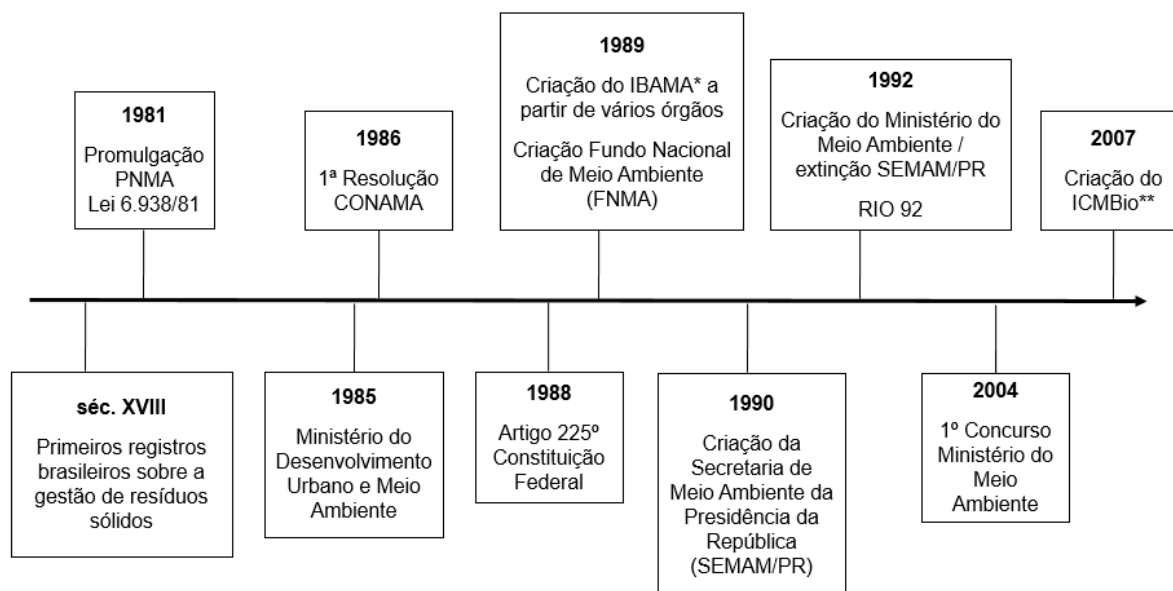
Posteriormente à PNMA diversas políticas ambientais alcançaram a agenda federal e foram promulgadas importantes legislações que determinam as diretrizes nacionais para a implementação de políticas ambientais setoriais. Como principais legislações ambientais promulgadas desde a PNMA que instituem políticas ambientais, cabe citar:

- a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei n.º 9.433/1997;
- a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), Lei n.º 9.795/1999;
- o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei n.º 9.985/2000;
- a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei n.º 12.187/2009; e
- a PNRS, Lei n.º 12.305/2010.

É necessário observar que há outras políticas que se relacionam à área ambiental, ainda que não sejam de responsabilidade do MMA, como é o caso da Política Federal de Saneamento Básico (PFBSB), Lei n.º 11.445/2007, alterada pela Lei n.º 14.026/2020. No contexto da política pública de saneamento básico brasileira, intimamente relacionada à PNRS, ressalta-se a observação de Moura (2016), que atribui a estagnação do setor no país ao alinhamento da agenda nacional à internacional sem que haja uma adaptação à realidade brasileira.

Tão importante quanto à análise da PNMA e do arcabouço legal das políticas públicas ambientais brasileiras é o estudo da institucionalização ambiental no país na esfera federal. A Figura 3 apresenta uma linha do tempo de eventos significativos para este processo.

Figura 3. Linha do tempo da institucionalização ambiental brasileira na esfera federal.



Fonte: Elaborada pela autora, baseada em Moura (2016).

\*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis / \*\*Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

É possível observar que a institucionalização ambiental no governo federal iniciou-se paralelamente à criação da agenda ambiental internacional, ainda que no período o país conservasse uma visão compartimentalizada e utilitarista do meio ambiente. Em parte, o início da institucionalização ambiental brasileira ocorreu como resposta à impressão negativa deixada pelo país na Conferência de Estocolmo, ocasião na qual o Brasil defendeu posições contrárias à conservação ambiental e favoráveis à visão utilitarista do ambiente natural.

Nota-se a seguir a relevância da PNMA, que criou um ambiente de governança favorável à discussão das questões ambientais de maneira intersetorial dentro da estrutura estatal, tanto horizontal quanto verticalmente. Ainda assim, apenas 11 anos após a promulgação da PNMA a política ambiental adquire uma instituição autônoma de referência nacional, o Ministério do Meio Ambiente, que teve sua criação impulsionada por ocasião da RIO 92 sediada no país (MOURA, 2016).

No entanto, ainda que não gozasse de plena autonomia, a existência de instituições afetas à temática ambiental foi fundamental para a inclusão do artigo 225 na Constituição Federal de 1988 que garantiu que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

É interessante salientar que o caput do art. 225 da Constituição Federal, ainda que não apresente necessariamente uma definição inter ou transdisciplinar da temática ambiental, traz com destaque a responsabilidade compartilhada por sua conservação, não sendo apenas do poder público mas também da coletividade, que pode-se compreender como o conjunto da sociedade civil e do setor privado. Tal compreensão aprimora aquela da década de 1970 que acreditava ser o Estado o ator a tratar das questões ambientais, ampliando a compreensão para arranjos efetivos de governança, que incluíssem os demais atores que necessariamente estão envolvidos nestas questões, como já havia sido observado na PNMA.

Além disso, a inclusão deste artigo na Constituição também relaciona-se ao cenário internacional, que acabara de estabelecer o conceito de desenvolvimento sustentável no Relatório Brundtland, em 1987 (BRUNDTLAND, 1991; MOURA, 2016).

Após a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem-se em 1989 a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), fruto da fusão de diversos órgãos que lidavam com diferentes aspectos ambientais, sendo eles: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), criada em 1973, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), a Superintendência da Borracha (Sudhevea) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Tal fusão propiciou a criação de uma instituição de referência, mas ainda sem o status de Ministério, ou seja, sem autonomia, já que manteve-se subordinada ao Ministério do Interior (MOURA, 2016).

Ainda em 1989 a criação do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) possibilitou a existência de financiamento para o setor, questão fundamental para a implementação de uma política pública. Desse modo, a década de 1980 contempla o início da criação de instituições de referência na área que perduram até a atualidade.

Na década de 1990 observa-se em alguma medida a priorização da temática ambiental na agenda brasileira, notadamente com o advento da RIO 92, evento de referência e relevância internacional para o meio ambiente, sediado no Brasil. Tal priorização é observada pela criação de uma secretaria ligada diretamente à presidência e, posteriormente, pela criação do MMA, instituição de referência e com

autonomia para tratar da questão ambiental brasileira, articulando-se intersetorialmente na estrutura estatal, horizontal e verticalmente.

No entanto, ainda que a questão ambiental tenha recebido o status de Ministério, com autonomia para tratar de questões relevantes ao meio ambiente no país e articular-se aos demais atores envolvidos, é necessário destacar que o MMA desde sua concepção recente sobreviveu com recursos limitados, por vezes provenientes de agências internacionais multilaterais, tendo seu primeiro concurso público apenas em 2004, ou seja, 12 anos após a criação do Ministério. Esta realidade não contribui para o fortalecimento da instituição e, ao contrário, debilita sua atuação na esfera do planejamento, implementação e avaliação de suas ações, bem como na constituição de um corpo técnico permanente e especializado (MOURA, 2016). Além disso, esta realidade contribui para que o MMA encontre-se enfraquecido em relações assimétricas de poder com relação a outras instituições federais.

Cabe pontuar que o fato de o MMA não corresponder a uma instituição forte na estrutura de poder na esfera federal não consiste em uma especificidade brasileira; pelo contrário, os ministérios do meio ambiente dos países usualmente correspondem a instituições menos poderosas, analogamente ao PNUMA, que constitui uma instituição débil (SPETH, 2005; LORENZETTI & CARRION, 2012; MOURA & BEZERRA, 2016).

Tal característica de menor poder de instituições ambientais se explicita notadamente frente a instituições econômicas, já que a prioridade da maioria dos países relaciona-se ao crescimento econômico em oposição à conservação ambiental ou ao desenvolvimento sustentável. Ainda que por vezes sejam tratadas a necessidade de conciliar os distintos interesses, amiúde estes acabam por ser verdadeiramente antagônicos (MOURA & BEZERRA, 2016).

Após a análise da institucionalização federal na área ambiental, nota-se uma dificuldade iminente em implementar as políticas públicas ambientais que usualmente demandam recursos financeiros, humanos, bem como a articulação intersetorial na estrutura estatal e extra governo, com distintos atores que relacionam-se em maior ou menor grau às temáticas ambientais. Tendo tais questões em consideração, é

possível analisar a efetivação<sup>7</sup> da descentralização das políticas públicas ambientais brasileiras.

Ao final da década de 1980 e início da década de 1990 a questão ambiental passa a tomar corpo institucional e é reconhecida na agenda brasileira, notadamente com o artigo 225 da Constituição Federal. Tal panorama propiciou a efetiva descentralização prevista na PNMA, distribuindo atribuições e responsabilidades aos governos estaduais e municipais, garantindo também maior participação popular e controle social na gestão ambiental (SCARDUA, 2003; LEME, 2016).

No entanto, devido às fragilidades anteriormente exploradas com relação à institucionalização da política ambiental brasileira, Scardua (2003) observa que a implementação da PNMA no tocante à descentralização se dá de maneira desagregada e sem continuidade ao longo do tempo, sendo que as disparidades regionais também desempenham importante papel em oportunizar ou dificultar a descentralização.

Parte dos obstáculos à descentralização refere-se à difícil integração entre os órgãos ambientais e demais órgãos que relacionam-se à temática, bem como a integração entre os distintos órgãos ambientais nos governos federal, estaduais e municipais. Desse modo, ocorrem situações de sobreposição e esvaziamento de competências, que se intensificam frente à dificuldade do MMA em articular toda esta estrutura que compõe o SISNAMA (MOURA & BEZERRA, 2016).

Além da articulação institucional, que também pode ser compreendida como formal, é necessário observar que a transversalidade e complexidade do setor ambiental demanda também processos de articulação não institucionalizados - ou na esfera informal - que atinjam atores com maior e menor grau de relação com as questões ambientais, já que os problemas a serem enfrentados transpassam a esfera pública, atingindo todos os setores da sociedade. Desta discussão acerca da articulação e dos atores envolvidos nas políticas públicas surge a discussão acerca da governança, que será abordada na seção seguinte.

---

<sup>7</sup> Nesta tese compreende-se a efetivação de uma política pública - ou de algum aspecto desta - como sua implementação de modo a cumprir com seu(s) objetivo(s) - ou aspecto(s) - de maneira estável e permanente.

## 2.2 O conceito de governança

Tratar de governança é abordar subjetividades que ultrapassam e entremeiam-se ao ciclo das políticas públicas. Não existe uma definição consensual de governança, de modo que seu entendimento varia conforme a perspectiva de análise.

O surgimento deste termo ocorre em um momento de crise sistêmica internacional que perdura desde o final da década de 1960, quando ocorre uma substituição do discurso desenvolvimentista pelo da globalização e do neoliberalismo (WALLERSTEIN, 2004). Ao mesmo tempo ocorre a transição do Estado de Bem-estar Social para o Estado Neoliberal, que se consolida na década de 1980 com os governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margareth Thatcher no Reino Unido. Este período de crise e transição favoreceu um choque de ideias, bem como processos de ruptura e desalinhamento entre o Estado e a sociedade - de características complexas e diversas - que demandava cada vez mais participação no campo das decisões políticas. Tal situação demandou um esforço de repensar a capacidade dos governos em articularem-se frente às crescentes demandas por inclusão da sociedade nas tomadas de decisão (SANTOS, 1996; MORO, 2018).

Segundo Santos (1996) a primeira definição do termo *governance* ocorreu no início da década de 1990, apresentada pelo Banco Mundial no documento intitulado *Governance and Development* (Governança e Desenvolvimento, em tradução livre). Para a organização internacional, o conceito centra-se no governo, especificamente em sua esfera econômica e social, numa perspectiva de desenvolvimento:

*governance is [...] the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good governance [...] is synonymous with sound development management* (WORLD BANK, 1992, p. 1) (governança é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. Boa governança é sinônimo de uma gestão sadia do desenvolvimento, em tradução livre).

Nota-se que este conceito de governança é subjetivo, abrangendo não apenas questões operacionais de gestão e gerenciamento do Estado. No entanto, elementos como articulação e cooperação foram associados na década de 1990 ao conceito de governabilidade, em uma diferenciação na qual governança relaciona-se ao desempenho e comportamento dos atores (políticos e sociais) (DINIZ, 1996; SANTOS, 1996). Contudo, ao final da década de 1990, Santos (1996) expõe o



esvaziamento do conceito governabilidade, de modo que a presente pesquisa assume a utilização do termo governança englobando a amplitude destes elementos.

Estando questões como articulação e cooperação incorporadas ao conceito de governança, pode-se inferir que um componente da governança seria a interação do Estado, do setor privado e da sociedade, buscando harmonização acerca de questões de interesse comum (MOURA & BEZERRA, 2016). Esta compreensão vai de encontro à Comissão de Governança Global da Organização das Nações Unidas (Commission on Global Governance), que três anos após a definição do Banco Mundial, definiu governança como:

*Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest (Commission on Global Governance, 1995, capítulo 1). (Governança é a soma das maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicos e privados, gerem suas questões em comum. Pode ser compreendida como um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser harmonizados e ações cooperativas podem ser tomadas. Este processo inclui instituições formais e regimes com poder para estimular a complacência, bem como arranjos informais em que pessoas e instituições concordam em fazer parte ou percebem ser do seu interesse, em tradução livre).*

Este conceito permite a amplificação da percepção de governança como um processo que extrapola o Estado, estando relacionado de maneira mais próxima às questões que precisam ser enfrentadas, sendo este o ponto de partida do processo de governança.

Retomando o momento de ruptura, no qual deu-se a implosão da norma anterior, na qual o Estado encontrava-se hierarquicamente em posição de superioridade em relação à sociedade, é necessário mencionar que democracias recentes e amadurecidas enfrentaram diferentes desafios perante a referida crise. Isto porque nas democracias mais jovens as instituições não encontravam-se suficientemente fortalecidas, demandando sua extinção e criação de novas instituições governamentais, com a missão de incorporar diversas facetas de representação (SANTOS, 1996).

Nesta perspectiva, a governança é compreendida como “um modelo de arranjo institucional do Estado capaz de lidar com todos os *inputs*, ou seja, o conjunto de

interesses de todos os atores da sociedade, convertendo-os em *outputs*, políticas públicas” (MORO, 2018, p. 19), estando também centrado no Estado.

Não obstante, a governança é um conceito abstrato que, ao mesmo tempo em que depende do governo e daquilo que se encontra formalmente estabelecido - aspectos materiais -, igualmente depende dos processos intangíveis associados, internamente e externamente ao governo - aspectos imateriais, que compreendem elementos culturais amplos e específicos.

Nesse sentido, Rosenau (2000) compreende a governança, na perspectiva da ciência política, como conceito que extrapola o Estado como figura central, incorporando dimensões informais não menos importantes para a efetivação de uma política pública, sendo um:

fenômeno mais amplo do que governo; [que] abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. (ROSENAU, 2000, pp. 15-16).

Ao tratar dos mecanismos informais, retomam-se os processos de articulação e cooperação entre os diferentes atores envolvidos na governança, desde os processos de comunicação internos e externos ao Estado, até os processos totalmente externos a este (MOURA & BEZERRA, 2016). Cabe apontar que Rosenau não aborda as políticas públicas, analogamente a outros autores que associam a governança aos interesses comuns da sociedade, não materializando tais interesses necessariamente na figura das políticas públicas.

Exemplificando em um caso concreto, a governança relacionada a uma política pública setorial pode se dar pela atuação articulada e multinível dos envolvidos em sua implementação - internos e externos ao governo - na elaboração e ação rumo aos objetivos definidos pela política pública formalmente estabelecida, sem que esta atuação se dê na esfera de influência do setor privado ou no contexto da hierarquia estatal (ALONSO & COSTA, 2004; CUCIO & ZUFFO, 2018). A atuação é compreendida, nesse caso, como uma atividade coordenada que independe de instrumentos de comando e controle para ocorrer.

Moura & Bezerra (2016), de maneira inédita, acrescentam que a participação social e incorporação da sociedade relacionadas à governança interferem no processo

de tomada de decisão que pode dar-se no campo público ou privado, sendo uma percepção inovadora ao passo que os conceitos de governança estão usualmente centrados no Estado ou em uma perspectiva estatal, ao tratar de interesses da sociedade e de políticas públicas.

No Brasil, o conceito de governança insere-se em um contexto de recente democracia, descentralização de políticas públicas e ampliação da participação extra-governo, ocorridos notadamente a partir da Constituição de 1988 (SCARDUA & BURSZTYN, 2003). O incentivo às democracias participativas na América Latina inicia-se no período em que a maior parte dos países encontrava-se num momento pós regimes ditatoriais, como é o caso brasileiro. Nesse sentido, a Constituição de 1988 abre espaço para a criação de conselhos, notadamente nas áreas de saúde, assistência social, criança e adolescente e meio ambiente, buscando a participação e o controle social (AVRITZER, 2009; BAVA & PAULICS, 2005; MORO, 2018).

Adicionam-se assim complexidades e ao mesmo tempo possibilidades à concretização da (boa) governança, como por exemplo as relações intergovernamentais, que em um contexto de descentralização necessitam estar articuladas em escala multinível - horizontal e verticalmente. Nesse caso, a articulação não ocorre somente dentre os diversos órgãos internos a cada esfera - federal, estadual e municipal -, considerada a relação horizontal; mas também entre as esferas, o que corresponde à articulação vertical (OLIVEIRA, 2019; HEIJDEN, 2019). Além das relações internas ao governo, observa-se a necessidade de interação, cooperação e articulação com figuras externas ao governo, quais sejam os conselhos supracitados e outros grupos e entidades da sociedade civil, assim como as organizações representativas do setor privado.

Sob a perspectiva jurídica, a governança pode ser compreendida como o necessário compartilhamento do processo de elaboração de uma política pública com a sociedade - por parte do Estado. Tal compartilhamento é visto como um potencial pilar para as políticas públicas, preservando-as das possíveis intervenções de “políticas de governo” (CARVALHO, 2012). Nesse caso a governança ainda é vista como um conceito fortemente associado ao Estado, ainda que o elemento ‘política pública’ - que pode ser visto como a unidade central em torno da qual a governança ocorre - angarie espaço nesta conceituação.

Lobel (2005) vislumbra a governança como uma transformação do modelo de Estado existente, incorporando uma visão ampliada, ainda centrada no Estado. Nesta

perspectiva, Akerman (2004) aborda a necessidade de conceber novas formas de governo, que extrapolem a ação de poderes para realizar a organização e articulação entre atores diversos. Esta compreensão traz o Estado no papel de condutor do ciclo da política pública, sendo o ator central que articula os demais rumo aos objetivos pretendidos.

Na visão de Akerman (2004) observa-se uma singela diferenciação com relação à compreensão de Rosenau (2000), que vislumbra a importância do formalmente estabelecido, mas não associa necessariamente ao Estado o papel de 'condutor'. Neste caso, o elemento-chave da governança seria a adesão da ampla maioria, por exemplo, na implementação de uma política pública - sem a necessidade de que o Estado exerça poder de polícia para isso.

Em uma perspectiva não centrada no Estado, Grimberg (2005) ressalta a necessidade da incorporação de atores *plurais*, que por sua vez tem o papel de ocupar os espaços de participação e controle existentes, articulando-se para apresentar demandas, possíveis soluções, bem como monitorar o processo. Ao integrar os atores diversos, os processos de tomada de decisão se tornam mais férteis e legítimos (MORO, 2018).

Adotando novamente o ciclo da política pública como unidade em torno da qual a governança ocorre, é possível vislumbrar o conceito enquanto forma de funcionamento das políticas públicas, levando em consideração: (i) a configuração do processo decisório; (ii) a proporção apropriada entre a participação de atores públicos, privados e da sociedade civil; e (iii) questões associadas à implementação efetiva das políticas públicas, como elaboração - e financiamento - de planos, programas e projetos (SANTOS, 1996; MORO, 2018).

Numa reflexão acerca das distintas faces da governança, é possível compreendê-la para além de um conceito, como um discurso, já que não há unanimidade ou precisão sobre seu significado pleno, como também ocorre com a resiliência, o desenvolvimento sustentável e a democracia (DRYZEK, 2014).

### **2.2.1 O conceito de governança no contexto ambiental**

Ao passo que no início da década de 1990 o conceito de governança apresentado pelo Banco Mundial centrava-se nos elementos econômicos e sociais,

posteriormente a compreensão de governança incorpora necessariamente a esfera ambiental, com o entendimento crescente - desde o final da década de 1960, culminando na ECO 92 - da relevância das questões ambientais como alicerce para o equacionamento de um modelo de desenvolvimento que se sustente ao longo do tempo (WORLD BANK, 1992; BURSZTYN & BURSZTYN, 2012).

Um resultado desta mudança de paradigma onde a vertente ambiental deixa de ser tratada de maneira isolada e passa a integrar as discussões de desenvolvimento está no processo participativo de elaboração dos ODS da ONU, apresentando objetivos transdisciplinares que por vezes não podem ser enquadrados como 'sociais', 'econômicos' ou 'ambientais', extrapolando uma visão compartimentalizada (ONU, 2015; DODDS, DONOGHUE & LEIVA ROESCH, 2017). No entanto, é fundamental ressaltar que as questões ambientais são ainda relegadas pelos Estados em detrimento de questões econômicas e sociais, que constituem o foco de atuação estatal (DRYZEK, 2014).

Paralelamente à incorporação da vertente ambiental no conceito de governança, esta também passa a ser conceituada a partir da perspectiva ambiental, podendo ser compreendida nesse contexto como governança ambiental.

Analogamente ao conceito de governança, a governança ambiental não possui uma única compreensão, de modo que serão apresentadas e discutidas perspectivas distintas desta definição, bem como elementos que compõem os entendimentos diversos. Não obstante, é necessário manter em mente as questões já apresentadas referentes à governança, ou seja, que o termo traz consigo uma mudança de paradigma na relação do Estado com a sociedade - que passou a ser insuficiente por sua característica majoritariamente técnica, que não incorporava as diversidades sociais. Assim, a governança extrapola questões de gestão e gerenciamento para abarcar questões etéreas das instâncias formais e informais (SANTOS, 1996).

As denominadas questões ambientais comumente são complexas e interdisciplinares, interagindo ativamente com questões sociais e econômicas, de modo que evidencia-se o necessário papel da participação de instâncias extra-governamentais para avançar na busca de soluções, já que o Estado não possui capacidade, sozinho, de incorporar todas as informações e conhecimentos necessários ao enfrentamento destas problemáticas (SANTOS & AVRITZER, 2002; MOURA, 2016; MORO, 2018).

A Constituição brasileira de 1988 aborda a temática ambiental como missão da sociedade como um todo, quando impõe “ao Poder Público e à *coletividade* o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, reforçando o entendimento de que a governança ambiental extrapola a figura do Estado (BRASIL, 1988, art. 225, caput, destaque da autora).

Na análise de Moura (2016), a governança ambiental passa a ser assimilada a partir da ECO 92, que apresentou a necessidade de arranjos políticos e institucionais que oportunizassem a efetivação de políticas públicas dessa área na direção do bem comum. Ainda que considere a importância da unidade central ‘política pública ambiental’ em torno da qual a governança acontece, a autora destaca o papel do Estado em conduzir o processo na forma de um planejamento intersetorial articulado e de longo prazo, orientando e induzindo a ação dos atores envolvidos.

Moura (2016) ainda incorpora elementos mais específicos à compreensão da governança ambiental, como os instrumentos de implementação das políticas públicas ambientais, trazendo também o papel das instituições governamentais que, apesar de sua importância, são insuficientes à boa governança ambiental, que transpassa a esfera pública, incorporando atores, processos e organizações externas ao Estado.

Desponta na visão de governança voltada à temática ambiental a dimensão e o papel dos atores extra-governo como, por exemplo, a relação entre o controle do Estado e a ação do setor privado, que nem sempre é paritária. No caso do setor privado, é necessário apontar que o propósito destes atores é o lucro, de modo que o desenvolvimento sustentável não será necessariamente considerado uma prioridade em sua atuação (MOURA, 2016).

A governança ambiental no contexto da política ambiental descentralizada brasileira propicia maior envolvimento do poder público local - como na figura das prefeituras - no ciclo das políticas públicas, tornando essencial a articulação intragovernamental vertical, ou seja, uma atuação coerente e vinculada das esferas federal, estaduais e municipais, assim como a articulação horizontal, dentro de cada esfera (SCARDUA & BURSZTYN, 2003; MOURA, 2016).

Além da governança demandar a articulação apropriada dos atores envolvidos em determinada política pública - superando a comum hegemonia do conhecimento técnico nas tomadas de decisão, incorporando os saberes populares -, no caso de questões ambientais deve-se considerar também a interdisciplinaridade que exige

análises, espaços de discussão e decisão integrados que considerem as questões holisticamente.

No contexto da governança ambiental, portanto, é necessário pontuar ainda a necessidade de articulação e interlocução intragovernamental junto a organizações governamentais que relacionam-se às questões ambientais, ainda que indiretamente. Esta articulação estratégica é imprescindível para que a questão ambiental e o desenvolvimento sustentável sejam tratados de maneira transversal pelo governo (MOURA, 2016). Caso esta articulação não se efetive, o governo compreende as questões ambientais como isoladas e, conseqüentemente, poucos avanços são logrados.

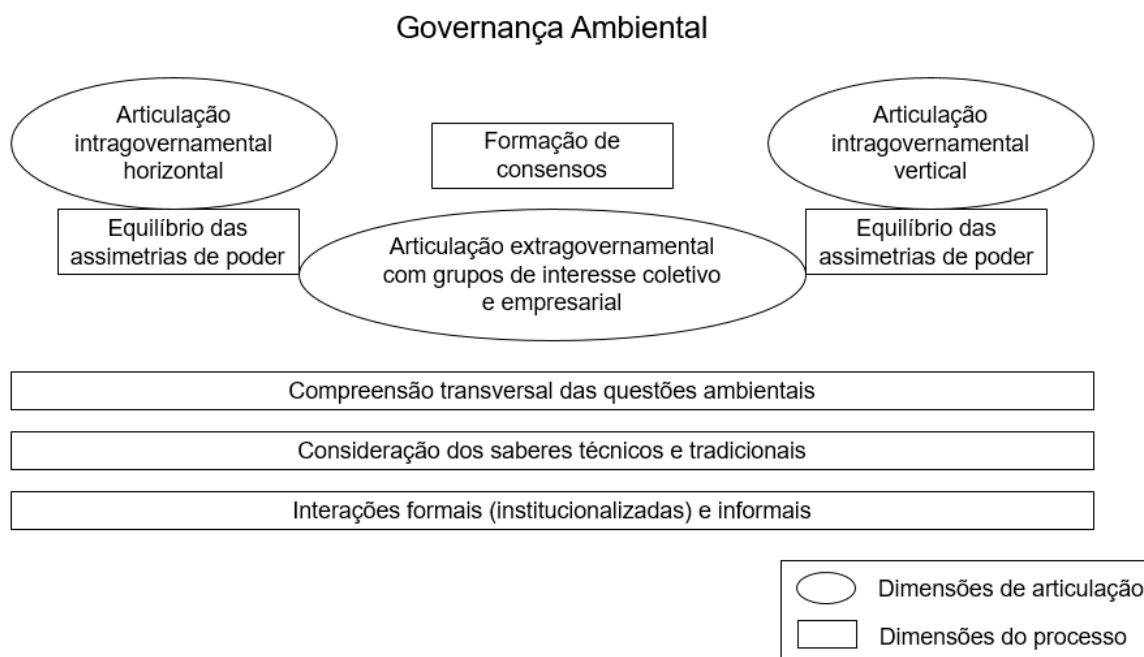
Ainda que seja reconhecida a transversalidade da temática, Lenschow (2002) destaca a incompatibilidade dos arranjos de governança ambiental com esta característica, não havendo a necessária articulação intersetorial dentro da estrutura do Estado - horizontal e vertical (HEIJDEN, 2019). Aqui pode-se refletir acerca do surgimento das organizações responsáveis pela coordenação da política ambiental brasileira, como o MMA que, desde sua criação, não recebeu aporte adequado de recursos humanos tecnicamente capacitados nas diversas esferas de atuação e áreas interdisciplinares, não representando um Ministério com a autoridade necessária para articular e integrar diversos atores internos e externos ao Estado na implementação da agenda ambiental. Assim, a governança ambiental no Brasil se dá - na perspectiva do Estado - a partir de uma instituição que possui autoridade e recursos escassos para atuar (SPETH, 2005; LORENZETTI & CARRION, 2012; MOURA, 2016).

Na perspectiva ambiental, portanto, tratar de governança implica: consideração de saberes tradicionais e técnicos; formação de consensos; equilíbrio das assimetrias de poder; integração e articulação. No caso brasileiro, o conceito de governança ambiental recebe particular enfoque na participação, referindo-se notadamente à interação do Estado com a sociedade civil, mas também com o setor privado (JACOBI, 2009; MORO, 2018).

A Figura 4 apresenta de maneira esquemática as dimensões da governança ambiental abordadas nesta seção, sendo compreendidas sob os aspectos de articulação e do processo. As questões que permeiam a governança ambiental são: (i) a compreensão transversal da temática; (ii) a consideração dos saberes técnicos e tradicionais; e (iii) as interações formais e informais, enquanto o aspecto do equilíbrio

das assimetrias de poder dever estar presente junto às dimensões de articulação, onde se dá também a formação de consensos.

Figura 4. Representação esquemática das dimensões da governança ambiental.



Fonte: Elaborada pela autora, baseada em Santos (1996), Scardua & Bursztyn (2003), Moura (2016), Dodds, Donoghue & Leiva Roesch (2017) e Heijden (2019).

Aprofundando-se na materialização da governança ambiental brasileira, tem-se como objeto de análise o Sisnama, definido na PNMA como um arranjo complexo que busca articular verticalmente os órgãos públicos afetos à temática ambiental, bem como espaços de participação social. Ainda que trate majoritariamente da articulação interna ao Estado, a estrutura do Sisnama permite aferir a magnitude do desafio da governança ambiental em um país de rica biodiversidade, marcado por desigualdades em uma dimensão geográfica continental. Adicionalmente, é necessário observar o Sisnama além de um 'organograma' ou de uma 'estrutura'; é preciso vislumbrar o sistema como aparato que funciona caso exista articulação, comunicação e cooperação entre seus componentes. Esta interação, ainda que subjetiva, é alicerce para o funcionamento desta engrenagem (MILARÉ, 2009; MOURA, 2016).

Ao pensar em arranjos de governança, observa-se que a legislação ambiental brasileira abrange as instituições governamentais nos diversos níveis ou esferas de governo e instâncias de participação social - como é o caso dos conselhos, dos comitês de bacia hidrográfica - em uma compreensão de governança que incorpora a



sociedade e o setor privado, este último com menor destaque (BRASIL, 1981; BRASIL, 1997; MORO, 2018).

Cabe pontuar uma reflexão relativa à gestão efetivamente participativa das temáticas ambientais no país. Em um contexto de exacerbada desigualdade e diversidades territoriais, a percepção das prioridades da sociedade é diversa pelo país. Além disso, a participação social necessita ser efetiva e extrapolar as tecnicidades que por vezes constroem moralmente a sociedade de manifestar-se, buscando processos de participação de qualidade, com efetivo impacto na política pública, na perspectiva de Arnstein (1969). É necessário compreender mutuamente a interdisciplinaridade e as implicações das questões ambientais, sendo este um processo complexo e contínuo.

Na legislação brasileira, a participação social se materializa notadamente na figura dos conselhos como os de meio ambiente, de saneamento básico, os comitês de bacia hidrográfica, entre outros. Estes espaços são compostos por atores diversos e usualmente operam na forma de encontros periódicos que buscam compartilhar informação, incorporar anseios de distintos grupos da sociedade e formar consensos que contribuam para o processo das políticas públicas, seja em sua formulação, seja em sua implementação, em diferentes escalas (MACHADO, 2009).

No entanto, a simples inclusão da sociedade no arranjo de governança por meio da participação em instâncias como os conselhos, não é suficiente para que esta seja efetivamente incluída nos processos de tomada de decisão, de modo que estes espaços podem esvaziar-se ou mesmo tornarem-se representativos de interesses singulares ao invés dos interesses plurais que foram concebidos para representar. Deslinda-se uma face da complexidade da governança, mais uma vez relacionada a subjetividades fundamentais para sua efetivação.

Observando-se tais subjetividades, Moura (2016) aponta elementos que contribuem para efetivar a boa governança ambiental: “*accountability* (responsabilização, transparência e prestação de contas), legalidade, equidade e inclusão, processo decisório participativo e a tríade (eficiência, efetividade e eficácia).” (p. 13).

Destacam-se elementos que entremeiam-se à legislação ambiental brasileira, ainda que não apareçam de maneira efetiva na letra da lei, ou mesmo sejam vislumbrados como princípios: a inclusão efetiva dos atores envolvidos, considerando-

se a equidade no processo de participação, bem como a responsabilização dos atores nos diferentes grupos e níveis.

Nesse sentido, seria relevante inovar na figura de arranjos holísticos e justos, nos quais os atores tivessem suas diferenças múltiplas consideradas e ponderadas a fim de garantir uma participação equitativa. Tais diferenças tratam, por exemplo, da disponibilidade de recursos espaço-temporais, humanos e financeiros para ocupar os espaços de participação.

Faz-se necessário ainda pontuar uma questão relativa ao contexto político brasileiro - ainda que não exclusiva do país -, pois não são raras as alterações nos caminhos das políticas públicas ambientais de acordo com os interesses políticos e eleitorais de diferentes governantes. Nesse sentido, por vezes a sociedade é ator central na ação de manter 'políticas de Estado' ao invés de 'políticas de governo', ainda que seja usual a descontinuidade político-administrativa nos diferentes níveis de governo, apresentando mais um elemento na complexidade da governança ambiental (MOURA & BEZERRA, 2016; OLIVEIRA, 2019).

Caminhando na linha do tempo das políticas públicas ambientais brasileiras, têm-se após a PNMA e a concepção do SISNAMA - que constitui um marco para a governança ambiental brasileira - a promulgação da PNRH, Lei n.º 9.433/1997, que por sua vez concebeu um sistema descentralizado de gestão destes recursos com base em uma unidade territorial geográfica e não institucional - as bacias hidrográficas (BRASIL, 1997; RIBEIRO, 2009).

A governança dos recursos hídricos no Brasil apresentou diferentes desafios ao adotar a bacia hidrográfica como unidade de gestão, já que esta unidade, *per se*, exige articulação interestadual, internamente às estruturas estaduais, intermunicipal e também entre estados e o governo federal.

Cucio & Zuffo (2018) destacam que a governança dos recursos hídricos incorpora em seu arranjo elementos como a existência de níveis múltiplos, redundantes e policêntricos de gestão, abarcando os atores relacionados aos recursos hídricos, quais sejam: o Estado, o setor privado - na figura dos usuários dos recursos hídricos - e a sociedade, num contexto participativo, descentralizado e integrado.

Devido à centralidade e capilaridade da questão dos recursos hídricos no país, bem como o contexto de surgimento e implementação da PNRH, o arranjo de governança estabelecido para os recursos hídricos no país tornou-se a temática

ambiental com maior estudo na perspectiva da governança. Ainda assim, outras políticas públicas ambientais estabelecem em maior ou menor grau a governança ambiental, como é o caso da Lei n.º 9.985/2000, que institui o SNUC e prevê a participação da sociedade na gestão das unidades de conservação (BRASIL, 2000; MORO, 2018).

Ressalta-se, no entanto, que a PNRH estrutura-se a partir da escala da bacia hidrográfica, não sendo descentralizada como a PNMA e a PNRS que capilarizam-se até a esfera municipal (BRASIL, 1997; RIBEIRO, 2009). No caso da PNRH, os municípios participam de maneira indireta da gestão dos recursos hídricos ao integrarem os comitês de bacia hidrográfica, mas não possuem atuação definida no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) (CUCIO & ZUFFO, 2018). Esta característica da PNRH diferencia compreensões de governança ambiental dos recursos hídricos de compreensões em torno de políticas públicas ambientais descentralizadas, como é o caso da PNMA e da PNRS.

Além disso, a governança dos recursos hídricos estrutura-se a partir de processos naturais dos ecossistemas, como o ciclo da água, a disponibilidade hídrica, períodos chuvosos e de estiagem. Tais características diferem sobremaneira da lógica sobre a qual estrutura-se a governança dos resíduos sólidos, que está intrinsecamente ligada ao modo de vida contemporâneo do ser humano, à urbanização e à industrialização (MESJASZ-LECH, 2014).

Desse modo, a presente pesquisa optou por realizar um levantamento sobre o conceito de governança, sua perspectiva ambiental e, a partir daí, estruturar uma compreensão da governança ambiental dos resíduos sólidos a partir desta área do conhecimento.

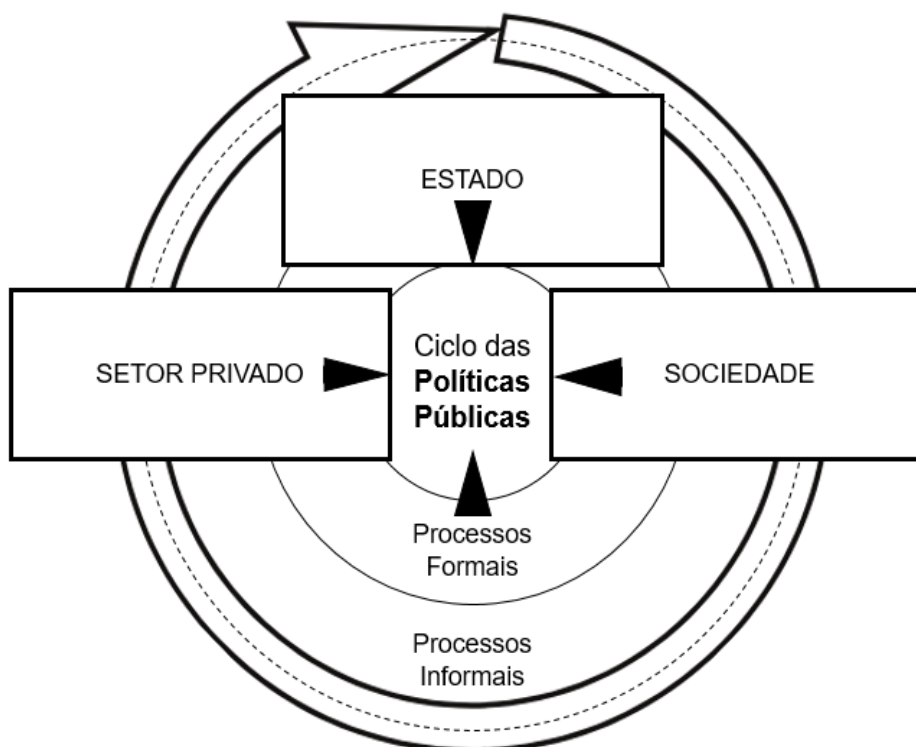
Partindo-se da revisão apresentada, nesta pesquisa a governança da gestão de resíduos sólidos - conceito ainda pouco abordado na literatura brasileira - será compreendida como um processo contínuo, que tem no ciclo da política pública sua unidade central. Neste processo estão envolvidos os atores: do poder público, que idealmente representam os interesses do Estado<sup>8</sup>; da sociedade, que representam os interesses comuns e/ou de grupos específicos; e do setor privado, que representam

---

<sup>8</sup> Parte-se da compreensão de que todo Estado constitui uma estrutura de poder, que organizou-se na modernidade a partir de um processo verdadeiro de democratização do controle do trabalho, dos bens produtivos e do controle das instituições políticas - ainda que tal democratização esteja inscrita nos limites do capitalismo (QUIJANO, 1997). Deste modo, o Estado contém distintos grupos de poder com interesses diversos que nem sempre representam os interesses do Estado.

os interesses do capital. A partir da unidade central os atores devem atuar de maneira articulada - vertical e horizontalmente - sendo o Estado responsável por conduzir o processo de implementação da política pública (unidade central) garantindo a participação efetiva dos demais atores. A Figura 5 representa de maneira esquemática a compreensão de governança deste estudo.

Figura 5. Representação esquemática do conceito de governança.



Fonte: Elaborada pela autora.

Ressalta-se que, sendo um processo contínuo, o arranjo de governança pode sofrer modificações ao longo do tempo, de maneira dinâmica. As modificações podem materializar-se pela entrada e saída de atores, pela ocorrência de tensões, conflitos e interesses contraditórios que impactam na governança ao longo do processo, representando um fenômeno complexo que abarca um conjunto de desafios.

## Capítulo 3 – Panorama e Compreensão do setor de Resíduos Sólidos no Brasil

### 3.1 Panorama do Período de Análise

Considerando que o modelo de desenvolvimento global resulta em influências políticas, técnicas, econômicas e culturais sobre os diversos aspectos da vida moderna (ANDRADE & FERREIRA, 2011), esta seção tem por objetivo apresentar um breve panorama do período de análise, auxiliando na compreensão do contexto sociopolítico e econômico nos quais os acontecimentos analisados nesta pesquisa se deram e de que maneira relacionam-se com este contexto.

Tendo em vista que a Política Nacional de Resíduos Sólidos teve sua origem no **Projeto de Lei (PL) n.º 203/1991**, que tratava de resíduos de serviços de saúde, conforme a ementa “Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde” (FAGLIARI, 2017, p. 10), definiu-se este ano como ano inicial do panorama analisado nesta seção.

Assim, a análise compreenderá um breve contexto brasileiro desde a década de 1990 até os dias atuais, o que será fundamental para compreender a governança de resíduos sólidos, já que a interação dos atores estudada ocorreu sob esse pano de fundo.

A década de 1990 teve um início conturbado com o escândalo político associado ao então presidente Fernando Collor (1990-1992), sendo substituído por Itamar Franco (1992-1995) e posteriormente por Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). No espectro econômico, o período foi marcado por uma crise fiscal e por profundas reformas, bem como pelo início do neoliberalismo<sup>9</sup> no Brasil, incorporando ideais como a minimização do papel do Estado em detrimento do aumento da participação do mercado e de sua autorregulação. É válido destacar que neste período a América Latina de maneira geral passava pelo que ficou conhecido como “*ciclo*

---

<sup>9</sup> Neoliberalismo é aqui compreendido como uma teoria político econômica que baseia-se na liberação das “liberdades e capacidades empreendedoras individuais” (HARVEY, 2008, p. 11) para a promoção do bem-estar humano, em um contexto institucional de proteção à propriedade privada e ao livre mercado. Nessa teoria o Estado é encarregado de, através de suas instituições e políticas, assegurar tais práticas (HARVEY, 2008). É interessante apontar que, ainda que o neoliberalismo apresente o Estado como ineficiente, o capitalismo depende amplamente do Estado.

*político neoliberal da redemocratização*”, fazendo referência à derrocada dos regimes autoritários que assolaram a região até a década de 1980 (MEDEIROS, 2018).

Ainda que a perspectiva neoliberal correspondesse às lideranças políticas federais, notadamente do governo Fernando Henrique Cardoso, reduzindo o papel do Estado, inclusive nas esferas de planejamento e coordenação de políticas, a promulgação da Constituição em 1988 abriu caminho para a descentralização, bem como para a expansão e aprimoramento das políticas sociais (IPEA, 2010).

A Constituição de 1988 também propiciou maior inserção e representatividade da sociedade - ou do grupo de interesse coletivo - na governança brasileira. Nesse sentido, na década de 1990 observou-se um aumento de 118% no terceiro setor no país, quando comparado à década de 1980. Contudo, a temática ambiental - ainda que o Brasil tenha sediado a ECO 92 - não representava uma prioridade para a organização da sociedade, antepondo temas relacionados à recente democratização como direitos humanos, organizações profissionais e patronais (IPEA, 2010).

No campo da política externa, no início da década de 1990 ocorreu a formação do Mercosul, ainda que no final desta década o bloco tenha sido temporariamente paralisado por conta da desvalorização forçada do real brasileiro. Já em meados dos anos 2000, mais precisamente em 2005, encerra-se definitivamente o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (MEDEIROS, 2018).

Ao mesmo tempo, a década de 1990 foi marcada pela entrada do Brasil no mundo globalizado, o que ocorreu no país por uma abertura irrestrita comercial e ao capital externo, tornando o Brasil um grande consumidor de produtos importados e minando a indústria nacional - em um movimento aparentemente sem volta - ao mesmo tempo em que desprovia a crescente população urbana de oportunidades de ocupação; em oposição, o setor agrícola observou uma expressiva melhora na eficiência e produtividade (IPEA, 2010).

O início da década de 2000 trouxe resultados insatisfatórios no campo econômico e social, já que o baixo crescimento econômico - com uma taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) em declínio - esteve atrelado a um elevado desemprego<sup>10</sup>, de 7,1% em 2000 para 12,3% em 2003 (CIA, 2018).

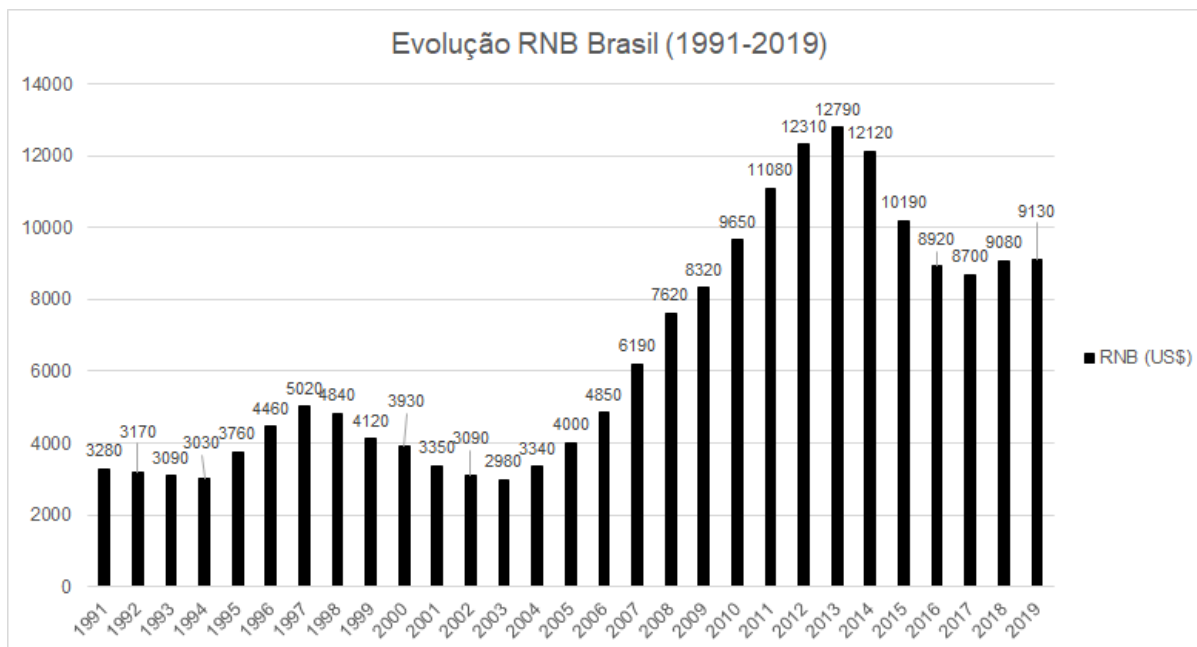
Após as eleições de 2002 iniciou-se o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), sendo um período economicamente próspero em relação às décadas

---

<sup>10</sup> Porcentagem da mão-de-obra sem emprego.

anteriores. Com baixa recessão e crescimento exponencial da renda per capita (Figura 6), o Brasil passou por profundas transformações sociais e econômicas (ANDERSON, 2019).

Figura 6. Evolução da Renda Nacional Bruta per capita<sup>11</sup> brasileira no período de análise.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020).

Neste período - que ficou conhecido como “*ciclo progressista*” na América Latina (SOARES LIMA, 2008) -, ainda que o Brasil tenha sofrido impactos da crise mundial de 2007-2008, o país reduziu pela metade a pobreza, observou a queda da inflação e aprovou importantes legislações ambientais, notadamente na área do saneamento básico, como é o caso da PFSB, Lei n.º 11.445/2007 e da PNRS, Lei n.º 12.305/2010. É necessário apontar que os elevados preços das *commodities* no período contribuíram para os resultados satisfatórios deste governo (ANDERSON, 2019).

<sup>11</sup> Renda Nacional Bruta (RNB) per capita (anteriormente Produto Nacional Bruto (PNB) per capita) é a renda nacional bruta, convertida em dólares americanos usando o método Atlas do Banco Mundial, dividido pela população no meio do ano. O RNB é a soma do valor adicionado por todos os produtores residentes mais quaisquer impostos sobre produtos (menos subsídios) não incluídos na avaliação da produção mais as receitas líquidas da renda primária (remuneração dos empregados e rendimentos de propriedade) do exterior. O RNB, calculado em moeda nacional, é geralmente convertido em dólares dos EUA nas taxas de câmbio oficiais para comparações entre as economias, embora uma taxa alternativa seja usada quando a taxa de câmbio oficial diverge por uma margem excepcionalmente grande da taxa realmente aplicada nas transações internacionais (BANCO MUNDIAL, 2020).

O período de 2003 a 2011 classifica-se como favorável a reformas sociais, já que o governo eleito era afeto às minorias vulnerabilizadas, como é o caso das catadoras e catadores de materiais recicláveis. Ao mesmo tempo, no entanto, o governo não rompeu de maneira definitiva com o ciclo neoliberal anterior e esta relação entre o progressismo e o desenvolvimento capitalista neoliberal prejudicou o desenvolvimento sustentável (MEDEIROS, 2018; ANDERSON, 2019).

Além disso, nesse período de prosperidade econômica também observou-se o crescimento da participação e controle social e da sociedade enquanto importante ator para a definição, implementação e monitoramento de políticas públicas (IPEA, 2010). O período conhecido como ciclo progressista estendeu-se aproximadamente até o ano de 2015 e, ainda que não tenha apresentado clara descontinuidade do ciclo neoliberal anterior, observam-se mudanças representativas que outrora não teriam sido possíveis, notadamente no que concerne ao papel do Estado e das políticas sociais no contexto nacional e a própria participação social (PEREIRA DA SILVA, 2014; MEDEIROS, 2018).

Após dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o Partido dos Trabalhadores logrou sua manutenção na presidência, ainda que a eleição tenha sido bastante disputada com o Partido da Social Democracia Brasileira, do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Iniciou-se, portanto, o governo de Dilma Rousseff (2011-2016).

A partir de 2011, no entanto, o preço das *commodities* começa a declinar, com seu ápice em 2014, resultando em um cenário de crise econômica. Aliou-se à recessão econômica um processo de instabilidade política que tem como marco a eclosão dos protestos de 2013, com amplo apoio da mídia e bandeiras contra a classe política de maneira geral e, mais especificamente, contra o Partido dos Trabalhadores (ANDERSON, 2019).

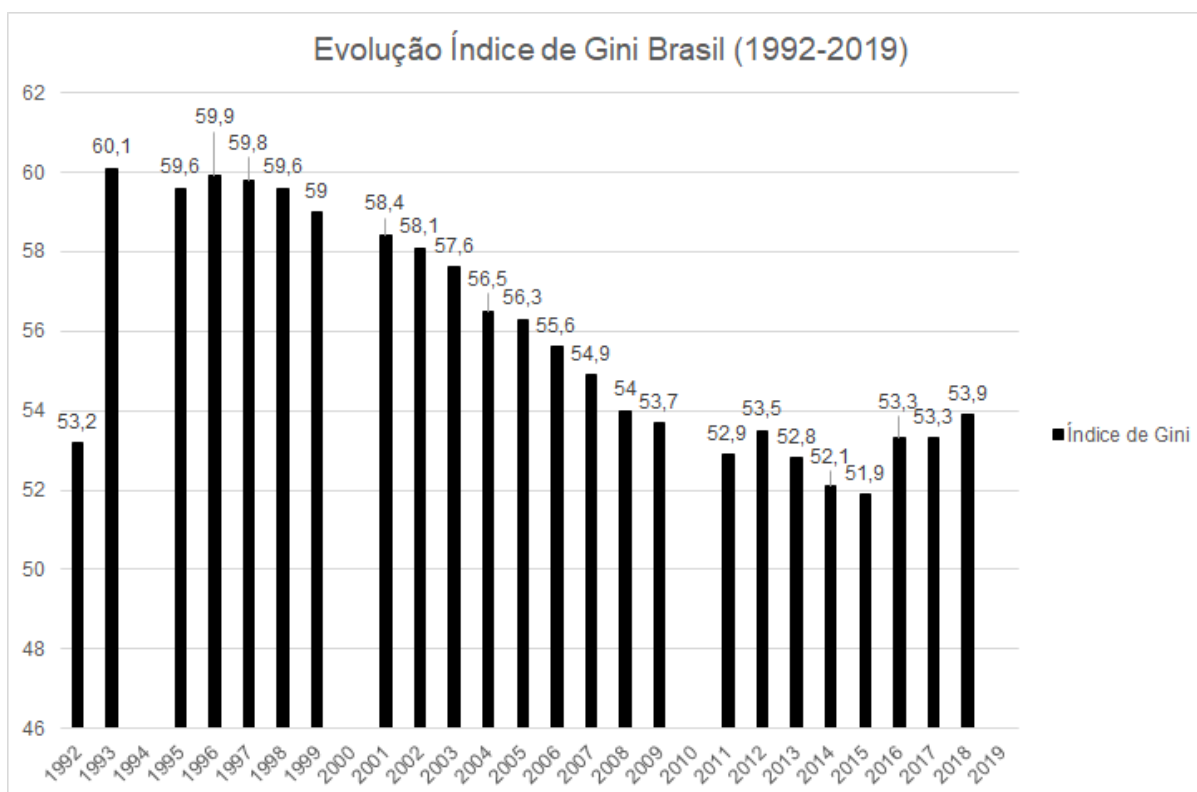
Com a profunda recessão iniciada em 2014, e o cenário de instabilidade política, um processo amplamente contraditório de impedimento da presidente Dilma Rousseff foi levado à cabo, resultando na conclusão prematura de seu segundo mandato, assumido pelo então vice-presidente Michel Temer (2016-2019), que retomou as políticas neoliberais da década de 1990 e início dos anos 2000 - inicia-se o atual “*ciclo político neoliberal e autoritário*” (MEDEIROS, 2018; ANDERSON, 2019).

Ainda que a estratégia econômica do governo Michel Temer tenha cessado a recessão, a mesma não foi capaz de retomar a economia, resultando em um aumento expressivo do desemprego, que mantinha-se entre 5 e 6%, passando para 11,8% em



2016 e 12,8% em 2017 (IBGE, 2020a). Ainda, o período caracteriza-se pelo início do declínio das conquistas sociais, com retrocessos na taxa de extrema pobreza, bem como a desigualdade social, que diminuiu seu ritmo de redução de 1,3% - entre 2002 e 2008 - para 0,3% - entre 2014 e 2017 (CEPAL, 2019), como pode ser observado na Figura 7.

Figura 7. Evolução do Índice de Gini<sup>12</sup> brasileiro no período 1992-2019.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Banco Mundial (2020).

O panorama anterior a 2016 pode relacionar-se à expansão de programas de transferência de renda, notadamente na figura do Programa Bolsa Família (PBF) e ampliação de sua cobertura, beneficiando 12,4 milhões de famílias em 2009, contribuindo para a diminuição da extrema pobreza, ainda que a concentração de riqueza tenha sido mantida (IPEA, 2010; MEDEIROS et al., 2015).

<sup>12</sup> O índice de Gini mede até que ponto a distribuição de renda entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia se desvia de uma distribuição perfeitamente igual. Uma curva de Lorenz plota as porcentagens cumulativas da renda total recebida contra o número cumulativo de beneficiários, começando com o indivíduo ou família mais pobre. O índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e uma linha hipotética de igualdade absoluta, expressa como uma porcentagem da área máxima sob a linha. Assim, um índice de Gini de 0 representa igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 implica desigualdade perfeita (BANCO MUNDIAL, 2020).

As crises política e econômica que ainda mantinham-se em 2018 resultaram na eleição do outrora azarão Jair Bolsonaro (2019-presente), que chegou à presidência com uma proposta neoliberal na área econômica e antiliberal e autoritária na esfera política, resultando em uma concepção de Estado mínimo com instituições débeis, conferindo maior concentração de poder ao presidente (ABRUCIO et al., 2020).

Além disso, o governo atual opõe-se aos princípios constitucionais, especificamente no que tange ao crescimento do Estado como consequência do avanço dos direitos e da cidadania. A atuação do governo federal no contexto da pandemia de COVID-19 que levou o país a ser um dos epicentros da doença exemplifica a postura antagonista entre a visão do presidente e a Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO et al., 2020; CAPELARI et al., 2020).

O mesmo antagonismo é observado no MMA, já que a extinção deste ministério constituiu promessa de campanha de Jair Bolsonaro, que desejava fundir a pasta com o Ministério da Agricultura. Tal promessa não se concretizou devido à pressão de ruralistas, já que a extinção do MMA poderia prejudicar a imagem internacional do país (MOLITERNO, 2020). Contudo, na condução do MMA neste governo destaca-se uma postura favorável à desregulamentação, reforçada na declaração proferida pelo Ministro Ricardo Salles (2019-2021):

A oportunidade que nós temos que a imprensa tá nos dando um pouco de alívio nos outros temas [que não a COVID-19] é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação [...] grande parte dessa matéria ela se dá em portarias e normas dos ministérios em que estão, inclusive o de Meio Ambiente e que são muito difíceis, e nesse aspecto acho que o de Meio Ambiente é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal em termos de instrução normativa e portaria, porque tudo que a gente faz é pau no judiciário no dia seguinte. Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa porque só fala de COVID e *ir passando a boiada e ir mudando todo o regramento, simplificando normas* de [...] Ministério de Meio Ambiente [...] agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação regulatória que nós precisamos em todos os aspectos [...] e deixar a AGU de stand by para cada pau que tiver, que vai ter, [...] então pra isso nós temos que estar com a artilharia da AGU preparada [...] isso aí vale muito a pena. (MJSP, 2020, destaque da autora).

Desse modo, após anos de avanços nas políticas públicas com inclusão social, atualmente o país encontra-se em um governo contraditório com relação à estrutura social e ao modelo de desenvolvimento socioambiental preconizado pela legislação brasileira (BORJA & MORAES, 2020).

Ao contextualizar o período de análise também é preciso extrapolar o olhar nacional, visto que o mundo opera de maneira integrada e sincronicamente influencia a governança ambiental local, como no caso da gestão de resíduos sólidos. Dessa forma, serão abordadas perspectivas de análise sobre o *modus operandi* do sistema mundial globalizado.

O pesquisador Immanuel Wallerstein concebeu a perspectiva sistema-mundo para compreensão do contexto internacional em que o mundo opera, notadamente a partir do século XVI, bem como a maneira como este sistema afeta os Estados e sua autonomia.

A perspectiva sistema-mundo utiliza os conceitos de países centrais e periféricos apresentados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) na década de 1950 para conformar um esquema sistêmico de funcionamento da sociedade global, baseado na força motriz do sistema capitalista - acumular e concentrar riqueza de maneira constante e permanente (WALLERSTEIN, 2004; ROBINSON, 2011).

Desse modo, o sistema-mundo, que funcionou de maneira cíclica e bem-sucedida até a década de 1970, pode ser compreendido como uma complexa rede de instituições que atuaram de maneira eficaz na manutenção desse sistema. Após a era da globalização, alguns pesquisadores passaram a compreendê-lo como “obsoleto” - devido a um ganho de protagonismo de atores não estatais no cenário internacional. Ainda assim, a lógica do sistema-mundo mantém-se como uma satisfatória estrutura para compreensão das relações internacionais (WALLERSTEIN, 1995; WALLERSTEIN, 2004; ROBINSON, 2011).

Nesta perspectiva de análise, três segmentos constituem o sistema, sendo eles: político (Estado), composto por suas organizações estatais e interestatais; econômico (setor privado), composto pelos arranjos das cadeias de produção; e sociocultural (sociedade civil). É necessário frisar, no entanto, que estes segmentos são interdependentes para o funcionamento do sistema, podendo inclusive ser incompreensíveis se analisados de maneira isolada (WALLERSTEIN, 1995; WALLERSTEIN, 2004).

Embora o comércio internacional ocorra em uma zona integrada de atividades e instituições que seguem regras sistêmicas, estas relações não se dão entre iguais, já que alguns países - centrais - possuem maior robustez econômica, ditando portanto

os termos das relações com países mais ‘fracos’ economicamente - periféricos ou semiperiféricos - para a manutenção do sistema capitalista (WALLERSTEIN, 2004).

A lógica de funcionamento dos arranjos econômicos, nesta perspectiva de análise, torna os países centrais e o setor privado neles contido maior acumulador de capital do que nos países periféricos ou semiperiféricos, que inserem-se no sistema internacional participando de ‘trocas desiguais’ (WALLERSTEIN, 2004). No sistema-mundo o Brasil enquadra-se na categoria de país semiperiférico, uma vez que exporta para países periféricos, mas ainda assim depende de países centrais para a importação de tecnologias mais avançadas.

Considerando tais relações desiguais, Wallerstein e demais adeptos à perspectiva sistema-mundo questionam a efetiva autonomia dos países, uma vez que encontram-se neste sistema interestatal e, ainda que existam legislações internacionais que busquem delinear a autonomia dos Estados, esta é afetada pelas relações desiguais que são estabelecidas.

No sistema mundial capitalista o setor privado dos Estados centrais é privilegiado, pois os países mais ‘fortes’ buscam protegê-lo, inclusive pressionando países periféricos e semiperiféricos para que corroborem políticas e práticas que favoreçam esse setor privado. Adicionalmente, os países periféricos costumemente abarcam passivos conhecidos como externalidades<sup>13</sup>, como é o caso da contaminação ambiental pelo descarte inadequado de resíduos sólidos (WALLERSTEIN, 2004).

Ainda, nas zonas de periferia ou semiperiferia - que usualmente possuem menor capacidade de acumular riqueza - a própria estrutura estatal serve como *locus* para acumulação de riqueza, notadamente por meio da corrupção, o que contribui para enfraquecer ainda mais o Estado. Países centrais pressionam os periféricos e semiperiféricos para que mantenham fronteiras abertas para importações dos países centrais, sem apresentar reciprocidade. Complementarmente, Estados centrais também pressionam os periféricos para apoiá-los em questões internacionais, como tratados (WALLERSTEIN, 2004).

Os adeptos e estudiosos do sistema-mundo observam um início de declínio a partir de 1968, sendo o princípio de uma crise sistêmica. O que ocorre no período é o início da globalização na década de 1970 - ainda que o Brasil adentre o ‘mundo

---

<sup>13</sup> Externalidades podem ser compreendidas como efeitos negativos advindos da produção ou consumo de um bem que afetam terceiros, mas que não são compensados efetivamente (SILVEIRA, 2006).

globalizado' apenas na década de 1990. Inicia-se o que pode ser denominado de capitalismo global, que será posteriormente abordado (WALLERSTEIN, 2004; IPEA, 2010; ROBINSON, 2011).

Analogamente à perspectiva sistema-mundo, é relevante trazer a esta breve revisão a teoria da dependência, dos quais alguns dos maiores pesquisadores são Fernando Henrique Cardoso e Theotonio dos Santos.

A teoria da dependência é concebida no contexto de análise da situação dos países da América Latina, nos quais é possível observar um padrão de dependência econômica em relação a países dominantes - que podem ser compreendidos como os países centrais da perspectiva sistema-mundo. Tal estrutura de dependência conforma-se interna e externamente e agrava questões fundamentais destes países, como é o caso da desigualdade social e da pobreza (SANTOS, 1970).

Desse modo, países como o Brasil conseguem desenvolver-se economicamente apenas se os países dominantes também estiverem em situação vantajosa de desenvolvimento de sua economia, ao mesmo tempo em que os países dominantes obtêm seu desenvolvimento em parte às custas desta dependência. Esta relação pode afetar positiva ou negativamente seu desenvolvimento imediato - o que pode ser exemplificado pelo efeito "em cadeia" da crise econômica mundial de 1929 (SANTOS, 1970).

No contexto da teoria da dependência, os países dependentes participam da economia através de atividades como a mineração ou a agroindústria, o que contribui para que os países dominantes concentrem maior riqueza, uma vez que estes produtos de base usualmente possibilitam menor agregação de valor. Ainda, a estrutura industrial e tecnológica desenvolve-se nos países dependentes mais de acordo com os interesses de corporações multinacionais do que com interesses internos do país e de sua população (SANTOS, 1970).

O que existe, portanto, é uma relação internacional de exploração entre os países dominantes e os países dependentes, como é o caso do Brasil. É interessante observar que, na perspectiva de autores como Cardoso, este é o único paradigma possível de desenvolvimento e, caso um país dependente busque modificar esta situação, almejando maior autonomia, estará condenado ao estancamento (MARTINS & VALÉNCIA, 2001).

Um ponto de aproximação entre a perspectiva sistema-mundo e a teoria da dependência é a compreensão de que os países periféricos ou semiperiféricos ou

ainda os países dependentes caracterizam-se pela fraqueza da esfera política em relação aos países centrais ou dominantes (MARTINS & VALÉNCIA, 2001; WALLERSTEIN, 2004).

Além de relações desiguais, como compreendido na perspectiva sistema-mundo, na perspectiva neoliberal da teoria da dependência assente-se tal fraqueza política em detrimento da inserção econômica do Estado no sistema internacional.

Um segundo ponto de aproximação entre as perspectivas aqui apresentadas refere-se ao reconhecimento das profundas mudanças trazidas pela globalização ao *modus operandi* do capitalismo no contexto internacional. Na perspectiva dos teóricos da dependência, a globalização propiciou a integração produtiva mundial, bem como favoreceu a mobilidade do capital especulativo, tornando-se este último o carro-chefe da economia. Esta situação vulnerabiliza os Estados com relação a sua autonomia política (CARDOSO & FALETTO, 1979; MARTINS & VALÉNCIA, 2001).

O capitalismo globalizado é permeado pelos ideais do sujeito contemporâneo, quais sejam o consumismo, o individualismo e a competitividade. Diferentemente das perspectivas anteriormente citadas, no capitalismo globalizado estes valores são impostos, mais do que por países centrais ou dominantes, por conglomerados privados transnacionais (ROBINSON, 2011).

O processo de globalização permitiu que distintos atores políticos e econômicos vissem aumentado seu poder de influência na esfera internacional, ao mesmo tempo em que a autonomia política e a governança local dos países viu-se debilitada pelo processo (GEMMILL e BAMIDELE-IZU, 2005).

Assim, desde que a economia mundial inicia sua fase de globalização, as análises internacionais são transcendidas, já que os processos passam a ser transnacionais, num contexto em que os países ou Estados perdem o protagonismo de outrora frente ao papel cada vez maior de corporações e organizações intra e supranacionais privadas, que por sua vez aumentam seu grau de influência sobre os Estados (ROBINSON, 2011).

Complementarmente, é necessário assinalar o duro impacto desse contexto de inserção brasileira na globalização e no neoliberalismo, na década de 1990, para as ainda frágeis instituições do Estado brasileiro, recém saído de um regime ditatorial e em processo de estabelecimento de suas bases enquanto Estado democrático.

Considerando o cenário geopolítico globalizado, em 1989 ocorreu o *Consenso de Washington*<sup>14</sup> e, a partir deste, diretrizes neoliberais passaram a ser aplicadas aos países da América Latina que passavam por crises econômicas (OLIVEIRA, 2011).

É relevante apontar que a entrada brasileira no mundo globalizado ocorreu no contexto do final da guerra fria, formando um ideário de que o capitalismo havia vencido. A resolução desta intensa tensão geopolítica abriu espaço para outras preocupações relacionadas ao bem-estar social, como a questão ambiental, que entrou fortemente na agenda internacional da década de 1990 com a realização da ECO 92, no Brasil. Paradoxalmente, este evento ocorre apenas três anos após o Consenso de Washington, que impactou diretamente na geração de resíduos sólidos, devido ao estímulo ao consumismo. Este cenário mostra que o incentivo ao enfrentamento das questões ambientais - amparado na importância dada à ECO 92 na época - pode ser considerado um engodo, já que as propostas no campo econômico iam de encontro a este anseio (OLIVEIRA, 2011).

Aqui propõe-se uma breve reflexão sobre a efetiva relevância conferida às questões ambientais no contexto capitalista neoliberal globalizado. O conceito de “desenvolvimento sustentável” populariza-se após a ocorrência da ECO 92, sendo apropriado de maneira ampla pela sociedade como a solução para o desenvolvimento econômico desenfreado que tanto sobrecarrega os sistemas naturais (OLIVEIRA, 2011).

Num primeiro momento, não parece lógico que os países ora conhecidos como “desenvolvidos” ou centrais aceitariam abrir mão de seu “desenvolvimento” em ação altruísta com as futuras gerações - já que o modelo capitalista constrói-se na visão do maior lucro no menor tempo possível (WALLERSTEIN, 2004).

Oliveira (2011) explica esta aparente incoerência mostrando que o objetivo real da ECO 92 foi justamente de apresentar o “desenvolvimento sustentável” como o novo mecanismo que aparentemente busca solucionar as questões ambientais mas na prática mantém o modelo de crescimento econômico e concentração de riquezas infundável.

---

<sup>14</sup> Termo pelo qual ficou conhecido um encontro realizado em novembro de 1989, em Washington, que reuniu o governo dos Estados Unidos e instituições financeiras internacionais – como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo do evento foi avaliar as reformas econômicas dos países da América Latina e ratificar as propostas neoliberais, que obtiveram aceitação dos economistas latino-americanos presentes ao evento e resultaram em sua adoção em países como o México, a Argentina e o Brasil (OLIVEIRA, 2011).

Esta análise sugere que a agenda internacional já tinha como objetivo a expansão do neoliberalismo aos países periféricos, como o Brasil - e este aspecto é reforçado pelo *Consenso de Washington* - mas havia a necessidade de concordância destes países para a manutenção de uma lógica na qual dificilmente estes alcançarão os padrões de vida - nada sustentáveis - dos países centrais. Este ideário de aceitação dos países dependentes como única alternativa possível para seu desenvolvimento é amparado por teóricos da Teoria da Dependência como Fernando Henrique Cardoso (MARTINS & VALÊNCIA, 2001; VEIGA, 2005; OLIVEIRA, 2011).

Por trás da usurpação do desenvolvimento sustentável pelo capitalismo neoliberal globalizado encontram-se também os debates e a evolução da compreensão do desenvolvimento, que parte de uma associação indistinta ao crescimento econômico, passando pela crença na distribuição de renda como solução à pobreza e à desigualdade e chegando finalmente à compreensão de desenvolvimento como liberdade (humana) (VEIGA, 2005).

Observa-se, portanto, que a apropriação do desenvolvimento sustentável não serve apenas para conferir uma relevância por vezes irreal ou ilusória às pautas ambientais, mas também para perpetuar o crescimento econômico desenfreado que ocorre sob a cortina das preocupações ambientais, também conhecido como *greenwashing*<sup>15</sup>.

A compreensão destes conceitos que buscam assimilar o contexto global de governança e o funcionamento das relações entre nações e instituições contribui para o entendimento de como a governança ambiental pode se distanciar de suas concepções teóricas a partir dos distintos interesses envolvidos, como por exemplo no caso da aprovação de um grande empreendimento de mineração comandado por um conglomerado internacional de empresas. Em casos como este, não raro as pressões internacionais - desempenhadas pelos grupos de interesse oficial, coletivo e empresarial - aniquilam os interesses nacionais, regionais e locais, gerando assimetrias de poder que impactam negativamente a governança ambiental.

Percebe-se, portanto, que historicamente o Brasil insere-se no contexto internacional como país mais fraco politicamente e com menos autonomia do que

---

<sup>15</sup> Termo que pode ser livremente traduzido como “lavagem verde” e refere-se a práticas de apropriação indevida das questões ambientais sem fundamentos ou como forma de distração, encobrendo práticas que nada tem a ver com as questões ambientais, por vezes impactando negativamente o meio ambiente (CHEN & CHANG, 2013).



países centrais ou dominantes, o que se intensifica com o processo de globalização e com o atual ciclo neoliberal autoritário do país. Ainda que ao longo do ciclo progressista tenham sido conquistados avanços no campo socioambiental e das políticas públicas - e a Política Nacional de Resíduos Sólidos exemplifica esta situação -, não houveram mudanças significativas do país frente ao contexto internacional, o que é fundamental para a compreensão de questões relacionadas a resíduos sólidos, notadamente aquelas que envolvem responsabilidades dos diferentes atores - particularmente, dos atores privados.

### **3.2 A compreensão do setor de resíduos sólidos no Brasil**

#### **3.2.1 A ótica tripartite da gestão de resíduos sólidos no Brasil**

Na literatura acerca da temática dos resíduos sólidos há estudos que contemplam a participação governamental e dos demais atores envolvidos. No entanto, pouco se discute acerca das distintas áreas do conhecimento que atuam de maneira direta sobre a gestão de resíduos sólidos enquanto política pública, sendo este o objetivo desta seção.

A gestão de resíduos sólidos no Brasil tem seus primeiros registros no século XVIII, ainda que resíduos sejam gerados desde que a espécie humana surge na Terra, intensificando-se como problemática a partir do momento em que o ser humano deixa o estilo de vida nômade. Os primeiros registros brasileiros sobre o tema referem-se a soluções pontuais utilizadas para o descarte de resíduos em locais afastados da população, tendo em vista seu potencial de impactar negativamente a saúde pública (BARCIOTTE, 1994; SANTIAGO & PUGLIESI, 2016).

A relação entre resíduos sólidos e saúde estabelece-se num contexto de populações que viviam sem mínimas condições de saneamento ambiental, favorecendo a disseminação de enfermidades diversas. Desse modo, Velloso (2008) destaca o papel central das epidemias para a configuração de uma representação social onde os resíduos - ou ainda, o *lixo* - correspondem a algo que deve ser afastado, ir para longe.

Tal associação entre resíduos sólidos e saúde pública representa a conexão mais antiga dentre as perspectivas que serão posteriormente apresentadas, sendo

intensificada internacionalmente após a Revolução Industrial, quando as populações urbanas nas cidades cresceram de maneira descontrolada, assim como diferentes tipologias de poluição, levando à deterioração das condições de saúde (EIGENHEER, 2009).

Esta ótica é marcante no Brasil no início do século XX, devido à grande influência dos higienistas capitaneados por Oswaldo Cruz. A visão dos resíduos sólidos a partir da ótica da saúde pública permanece preponderante até a década de 1950 (VELLOSO, 2008). No entanto, tal visão permanece na gestão de resíduos sólidos brasileira até os dias atuais, na figura da instituição federal Funasa, ligada ao Ministério da Saúde.

No século XIX os resíduos sólidos passam a ser vistos também sob outra ótica - a do serviço público. Neste período, cidades como São Paulo (1869) e Rio de Janeiro começam a tratar da gestão de resíduos sólidos enquanto serviço público regular. Já no início do século XX, em 1914 os serviços de limpeza pública passam a ser de responsabilidade legal do município de São Paulo, o que se materializa na criação da Limpeza Pública, que possuía status de diretoria municipal (EIGENHEER, 2009; CAODAGLIO & CYTRYNIWICZ, 2012; SANTIAGO & PUGLIESI, 2016).

A integração das visões de saúde pública e serviço público pode ser representada pelas práticas relativas à gestão de resíduos sólidos associarem-se a questões como limpeza, saúde e higiene, representando no século XIX características associadas a uma cidade civilizada e moderna (SANTIAGO & PUGLIESI, 2016).

A visão dos resíduos sólidos sob a ótica do serviço público consolida-se na atualidade com a promulgação da Constituição de 1988, que define em seu artigo 23º que a proteção do meio ambiente e a melhoria do saneamento básico são competências comuns à União, aos estados e às municipalidades (BRASIL, 1988; SANTIAGO, 2016).

Mais adiante, no 30º artigo da Constituição Federal os serviços de limpeza pública são definidos como de competência municipal - incluindo-se a coleta e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos. Assim, o município tem autonomia para legislar sobre tais matérias, de maneira suplementar às diretrizes gerais definidas pela União (BRASIL, 1988).

Finalmente, em 2007, a Lei n.º 11.445, recentemente alterada pela Lei n.º 14.026/2020, define o componente 'limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos' como um serviço público de saneamento básico, que deve ser prestado de maneira

adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente - associando a visão de saúde pública, serviço público e meio ambiente (BRASIL, 2007; BRASIL, 2020a). Fica assim assentada a visão dos resíduos sólidos como um serviço público, institucionalizada no antigo Ministério das Cidades, atual MDR<sup>16</sup>.

Ainda, como é possível inferir do parágrafo anterior, os resíduos sólidos são vistos também a partir da ótica ambiental, notadamente a partir da década de 1970, quando inicia-se a inserção da pauta ambiental na agenda internacional, mesma época de surgimento da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e de associações da área de resíduos sólidos, como é o caso da Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP) e da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), existentes até os dias atuais. No entanto, a institucionalização dos resíduos sólidos sob a ótica ambiental no governo federal ocorreria apenas anos mais tarde, na figura do MMA, criado em 1992 (EIGENHEER, 2009; CAODAGLIO & CYTRYNIWICZ, 2012; SANTIAGO & PUGLIESI, 2016; MOURA, 2016).

Neste mesmo período é necessário ressaltar que os resíduos tem sua composição modificada no Brasil, com a inserção de materiais plásticos no descarte da população. Para efeito comparativo, em 1969 os materiais plásticos correspondiam à 1,9% dos resíduos descartados, enquanto em 2012 essa porcentagem era de 13,5% (CAODAGLIO & CYTRYNIWICZ, 2012; IBGE, 2010).

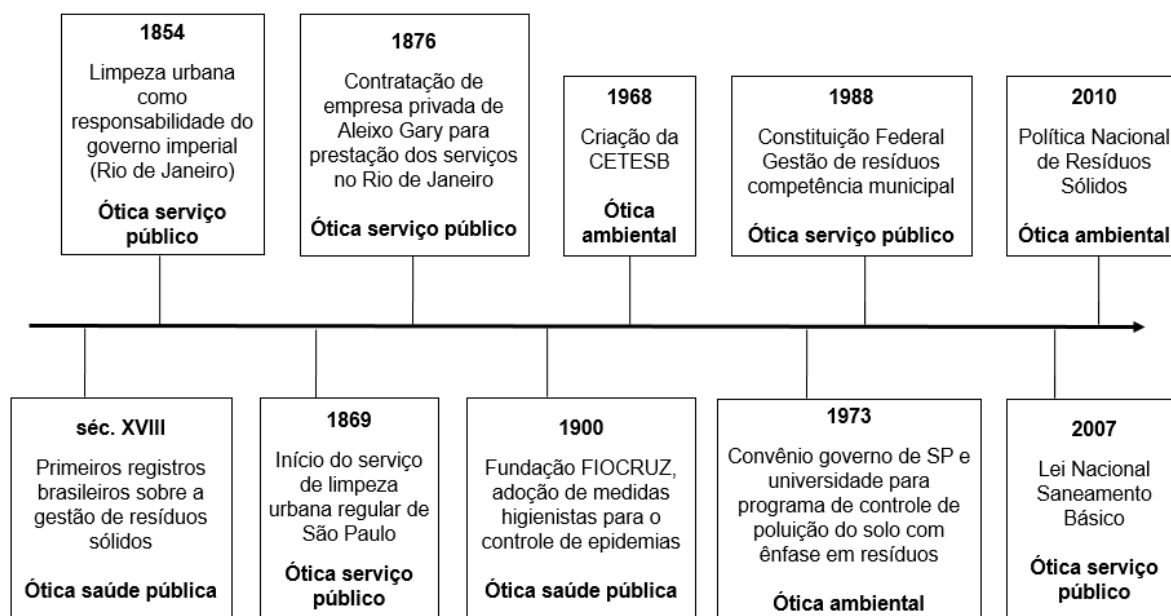
Em 2010 a ótica ambiental é apresentada pela PNRS, Lei n.º 12.305/2010, como a condutora da implementação desta política pública, já que a legislação é moldada pela PNMA, Lei n.º 6.938/1981, sendo a responsabilidade de coordenação de sua implementação do MMA. Não obstante, essa legislação apresenta a interdisciplinaridade do tema, apresentando, por exemplo, como primeiro objetivo a “proteção da saúde pública e da qualidade ambiental” e como décimo a “regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (...)” (BRASIL, 2010a).

---

<sup>16</sup> É necessário esclarecer que, enquanto no Brasil a gestão de resíduos sólidos é considerada como um componente do saneamento básico, de acordo com as legislações supracitadas, esta não é uma disposição amplamente utilizada no cenário internacional, podendo dificultar o diálogo internacional acerca do tema, sob esta ótica.

Assim, mesmo que a coordenação da implementação da PNRS tenha ficado a cargo do MMA, outras instituições citadas nesta seção também participam ativamente - com recursos financeiros e técnicos - da gestão de resíduos sólidos na esfera federal, de maneira que diferentes perspectivas compõe a visão da gestão de resíduos sólidos no país. A Figura 8 apresenta uma breve linha do tempo que demonstra as diferentes óticas sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil.

Figura 8. Linha do tempo das óticas sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil.



Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL, 1988; BRASIL, 2007; VELLOSO, 2008; EIGENHEER, 2009; BRASIL, 2010a; CAODAGLIO & CYTRYNIWICZ, 2012; SANTIAGO & PUGLIESI, 2016.

Conforma-se, deste modo, o que a autora denomina de 'ótica tripartite' da gestão de resíduos sólidos, pois a política pública do setor desenvolve-se essencialmente a partir destas três perspectivas de compreensão dos resíduos sólidos. É necessário ressaltar, no entanto, que a gestão de resíduos sólidos constitui-se enquanto temática interdisciplinar, de maneira que há outras visões que compõe esta compreensão. Contudo, a política pública brasileira, especialmente no campo federal, desenvolveu-se e encontra-se institucionalizada nestes três campos, deixando pulverizadas outras perspectivas, como por exemplo a social, tão necessária e determinante no setor. A Figura 9 representa esquematicamente esta ótica tripartite, bem como sua institucionalização no governo federal.

Figura 9. Esquemática da ótica tripartite da gestão de resíduos sólidos no Brasil e de sua institucionalização.



Fonte: Elaborado pela autora.

No cenário internacional também é possível observar esta ótica tripartite, por exemplo no tratamento de resíduos sólidos pelo sistema da ONU, no qual as questões de resíduos são amplamente tratadas pelo PNUMA, mas também são tratadas enquanto parte dos objetivos de desenvolvimento de cidades sustentáveis, como pode ser observado na meta 11.6 do ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, que abrange os resíduos sólidos “Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, *gestão de resíduos municipais* e outros” (ONU, 2015, destaque da autora), que se aproxima da ótica brasileira do serviço público.

Finalmente, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) atua nas Américas reunindo informações sobre os eixos do saneamento básico, inclusive a gestão de resíduos sólidos, como por exemplo no contexto da pandemia de COVID-19 em que a OPAS elaborou junto à *Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental* (AIDIS) o documento “Recomendações para Saneamento Ambiental na Prevenção de Covid 19 Preparado pelo Comitê Técnico AIDIS 2020”, abrangendo a gestão de resíduos sólidos (AIDIS & OPAS, 2020; PUGLIESI et al., 2020).

Deste modo, depreende-se que tal lógica de conformação da visão sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil é fundamental para compreender sua

governança, notadamente na esfera do governo federal, devido às implicações que esta ótica pode ter na gestão integrada do setor.

### **3.2.2 A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei n.º 12.305/2010 e seus desdobramentos**

Como mencionado no item anterior, a gestão de resíduos sólidos é conjecturada e realizada no Brasil a partir de diferentes perspectivas, no contexto da ótica tripartite. Dito isso, considerando-se os resíduos sólidos enquanto um dos eixos do saneamento básico, observa-se certa negligência sobre a matéria enquanto política pública para o país devido à histórica priorização dos eixos 'abastecimento de água' e 'esgotamento sanitário' (ARAÚJO, 2013a; SANTIAGO, 2016).

Contudo, na década de 1980, após a inserção da perspectiva ambiental na visão da gestão dos resíduos sólidos, o poder público local - a municipalidade - passa a ter dificuldades expressivas neste setor. Tais dificuldades ocorrem num cenário de crescimento desordenado das cidades que iniciou-se na década de 1960. Os municípios encontravam dificuldades para localizar possíveis áreas para disposição final dos resíduos gerados, ao mesmo tempo em que começavam a lidar com os impactos ambientais negativos de práticas como: (i) disposição inadequada - lixões e / ou aterros controlados - e (ii) queima a céu aberto dos resíduos realizada pela população. Tais processos desencadeiam ainda - a partir de meados da década de 1970 - um processo crescente de percepção e incômodo com a poluição ambiental urbana (FERREIRA, 2007; NETO & MOREIRA, 2010; SANTIAGO, 2016; CETESB, 2018).

Ferreira (2007) destaca em sua pesquisa a grave situação de Cubatão-SP ao final da década de 1970, notadamente a percepção do órgão ambiental acerca da poluição hídrica causada pelo descaso com os resíduos urbanos, de saúde e, principalmente, industriais inadequadamente dispostos não apenas em lixões mas também em áreas de manguezais, entre outros locais inadequados. A gravidade e intensidade da poluição em Cubatão, bem como sua repercussão nacional e internacional também contribuíram para o processo de percepção e incômodo com a poluição ambiental no Brasil.

No estado de São Paulo, a CETESB apoiou tecnicamente os municípios paulistas em seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a partir de 1973, e dez anos mais tarde, em 1983 o órgão passa a oferecer suporte também com assistência técnica na gestão de resíduos sólidos, notadamente na coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos e resíduos de serviços de saúde - estratégia que perdurou até o final da década de 1990 (CETESB, 2018).

No entanto, cabe esclarecer que os desafios da gestão de resíduos sólidos são vivenciados das mais diversas maneiras pelos 5.570 municípios brasileiros, já que cada estado possui uma estratégia diferenciada no apoio aos municípios, bem como distintos recursos técnicos e financeiros para investimento no setor. Esta realidade conforma ao setor de resíduos sólidos do país características heterogêneas, marcadas por contrastes regionais, o que elevou o desafio de estabelecer uma política pública nacional que fosse capaz de estabelecer diretrizes e estratégias gerais a todo o país (GODOY, 2013).

No entanto, era iminente a necessidade de uma política pública nacional para o setor, já que as resoluções do CONAMA que tratavam da matéria sob diferentes perspectivas anteriormente à PNRS eram de difícil aplicação e perpetuavam-se situações de conflito pelo país (ARAÚJO, 2013a; GODOY, 2013).

Assim, a primeira proposta de legislação nacional que iniciou o processo que mais tarde resultaria na PNRS é de 1989, tratando apenas de 'resíduos hospitalares'. Em 1991 esta proposta chegou à Câmara dos Deputados iniciando uma longa jornada até a promulgação da PNRS em 2010 (NETO & MOREIRA, 2010; RIBEIRO, 2012; JURAS, 2012; ARAÚJO, 2013a; SANTIAGO, 2016; FAGLIARI, 2017). A longa tramitação da PNRS relaciona-se com a complexidade da matéria, com o processo de formulação de agenda política e também com a articulação dos atores ao longo do tempo, o que será analisado nas seções seguintes.

A promulgação da PNRS ocorreu três anos após a Lei Nacional de Saneamento Básico, Lei n.º 11.445/2007 - recentemente alterada pela Lei n.º 14.026/2020 - que possui uma abordagem para a prestação de serviços públicos, diferentemente da abordagem ambiental da PNRS. Deste modo, pode-se considerar a perspectiva técnica sobre os resíduos sólidos simplista nas legislações de saneamento básico mencionadas (RIBEIRO, 2012; SANTIAGO, 2016).

É notável a importância do período 2007-2013 para o setor de saneamento básico de maneira geral e, particularmente, para o setor de resíduos sólidos, já que

neste breve período houve a promulgação das Leis n.º 11.445/2007 e n.º 12.305/2010, referentes ao saneamento básico e aos resíduos sólidos, sendo também regulamentadas neste período. Recorda-se que este momento foi favorável à promulgação de políticas socioambientais, tendo uma agenda relativamente oportuna a tais temáticas, como discutiu-se no item 3.1.

Ambas as leis mencionadas previam a elaboração de Planos Nacionais para o setor, em um contexto governamental que valorizava o planejamento no âmbito de políticas públicas setoriais. Assim, é também no período 2007-2013 que são elaboradas as primeiras versões do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e do PLANARES. Ainda que por razões político-burocráticas o PLANARES não tenha sido aprovado (ARAÚJO & SILVA, 2013), a existência de um documento para consulta pública demonstrou um esforço governamental, notadamente na figura do MMA, com a colaboração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que possibilitou conhecer - ainda que de maneira tímida - o cenário da gestão de resíduos sólidos no país (BRASIL, 2012).

O PLANSAB, que por sua vez foi aprovado e passou a vigorar em 2013, apresentou metas para o saneamento básico, incluindo os resíduos sólidos - o que demonstra o caminhar desta política pública. O simples fato de haver metas para o setor, ainda que generalistas, fizeram com que esta política pública fosse minimamente considerada pelo governo - ainda que em segunda ordem de prioridade com relação aos componentes anteriormente mencionados do saneamento básico (BRASIL, 2013).

Considerando o período favorável ao desenvolvimento das políticas públicas do setor, a PNRS veio preencher um espaço na legislação ambiental brasileira, constituindo um marco regulatório integrado. É necessário tomar em consideração, no entanto, as dificuldades a serem enfrentadas após a promulgação desta lei, e a dimensão de tais entraves foi antecipada pelo longo processo de tramitação no legislativo (JURAS, 2012; SANTIAGO, 2016).

Enquanto marco regulatório federal, a PNRS regulamenta a gestão de resíduos sólidos trazendo os princípios, objetivos e diretrizes que balizam a estratégia nacional para o setor. É notável que esta política envolve uma gama de atores que devem observar esta legislação para adequar sua atuação, seja no campo governamental, privado ou da sociedade civil.



A diversidade de atores envolvidos na PNRS expressa-se ao longo de toda a legislação, como pode-se observar no início do texto, Art. 1º, § 1º:

Estão sujeitas à observância desta Lei as *peças físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos* e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos. (BRASIL, 2010a, destaque da autora).

Ainda, destacam-se os princípios “VI - a *cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade*” e “VII - a *responsabilidade compartilhada*<sup>17</sup> pelo ciclo de vida dos produtos” e objetivos “VIII - *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*” e “XII - *integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos*” (BRASIL, 2010a, destaques da autora). Tais disposições da legislação denotam que sua concepção foi abrangente no sentido de reconhecer o amplo envolvimento de todos os setores da sociedade na gestão integrada de resíduos.

Após a promulgação da PNRS celebrou-se o grande avanço que esta lei representou para o setor, ainda que autores como Neto & Moreira (2010), Juras (2012) e Araújo (2013a) apontassem os desafios que se desenrolariam a partir de sua promulgação e regulamentação.

Diversos avanços foram conquistados na jornada pós-PNRS, podendo elencar-se, brevemente:

- (i) na esfera do planejamento, houve a elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) em ao menos 40% dos municípios brasileiros (SANTIAGO, 2016; CGU, 2017; SNIS, 2018);
- (ii) acordos setoriais foram firmados e iniciaram a logística reversa no país, inexistente para a maioria dos setores produtivos previamente à PNRS (FAGLIARI, 2017; CORRÊA, 2019);

---

<sup>17</sup> A PNRS define a ‘responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos’ como o “conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos”. (BRASIL, 2010a).

- (iii) as catadoras e catadores de materiais recicláveis observam um reconhecimento crescente - ainda que tímido - do valor de seu trabalho, sendo reconhecidos e contratados por diversos municípios para prestarem serviços associados à coleta seletiva (SANTIAGO, 2016; SANTIAGO et al., 2016; SANTIAGO et al., 2017; SNIS, 2018);
- (iv) práticas de compostagem doméstica e em escala ampliaram-se e alcançaram visibilidade, como no caso do projeto paulistano “Composta São Paulo” (MORADA DA FLORESTA, 2014); e
- (v) a sociedade civil familiariza-se gradativamente com a temática dos resíduos sólidos (MAROTTI et al., 2017).

No entanto, após 10 anos do marco legal, os desafios previstos - por vezes decorrentes de questões abordadas de maneira simplista na PNRS - concretizaram-se e permanecem como entraves ao desenvolvimento do setor, sendo alguns já mencionados na introdução deste capítulo.

Nesse sentido, cabe destacar valiosos materiais elaborados pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito de acórdãos e avaliações realizadas por estes órgãos de regulação. De modo geral, verifica-se que o caminho da implementação da PNRS ainda é longo e demanda ajustes no *modus operandi* do setor para que ocorra efetivamente (TCU, 2016; CGU, 2017).

A Tabela 1 apresenta, a partir da série histórica do SNIS, os avanços na gestão de resíduos sólidos brasileira após a promulgação da PNRS.

Tabela 1. Disposição final adequada e coleta seletiva no período 2010-2019, de acordo com o SNIS.

<b>Edição SNIS</b>	<b>Nº municípios participantes</b>	<b>% em relação à população total do Brasil</b>	<b>Disposição final em aterros sanitários (%)*</b>	<b>Municípios que possuem coleta seletiva (%)**</b>
2019	3712	82,7	75,1	38,7
2018	3468	81,5	75,6	38,1
2017	3556	80,1	64,2	35,3
2016	3670	80,4	59	33,1
2015	3520	79,4	60,9	35,7
2014	3765	82,8	52,4	35,1
2013	3572	80,8	50	32,5
2012	3043	76,6	51,9	36,5

<b>Edição SNIS</b>	<b>Nº municípios participantes</b>	<b>% em relação à população total do Brasil</b>	<b>Disposição final em aterros sanitários (%)*</b>	<b>Municípios que possuem coleta seletiva (%)**</b>
2011	2100	67,7	46	41,2
2010	2070	66,9	74,9	39,1

Fonte: Elaborada pela autora com base em SNIS 2010-2019.

\* Informações extraídas da seção 'Apresentação' dos diagnósticos do SNIS; \*\* Informações referentes à informação CS001.

Outrossim, dentre as fragilidades da implementação da PNRS avultam-se as questões:

- (i) da debilidade do planejamento encadeado proposto pela PNRS, já que o PLANARES não foi efetivamente publicado devido a entraves político-burocráticos supracitados, prejudicando a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (CGU, 2017);
- (ii) da disposição final ambientalmente adequada, por vezes simplificada no mote da “erradicação dos lixões”, mas que perpassa toda a cadeia da gestão de resíduos, a iniciar pela ordem de prioridade na gestão (TCU, 2016; CGU, 2017);
- (iii) da regionalização na figura de consórcios, que apesar dos ganhos que oferece em termos de otimização da gestão de resíduos sólidos e dos custos relacionados enfrenta obstáculos políticos, burocráticos e financeiros para concretizar-se (SANTIAGO, 2016; CGU, 2017); e
- (iv) da efetivação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), que ainda em 2020 majoritariamente reproduzia informações presentes em outras fontes, como por exemplo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SNIS) ou mesmo os dados apresentados por relatórios de entidades gestoras de acordos setoriais.

Ainda no campo dos desafios da PNRS, vale ressaltar alguns que perpassam as questões acima elencadas, constituindo desafios globais desta política pública. A primeira relaciona-se ao MMA ser a instituição responsável pela implementação da PNRS, considerando que este não é um Ministério robusto na estrutura de poder da esfera federal (SPETH, 2005; LORENZETTI & CARRION, 2012; MOURA &

BEZERRA, 2016), sendo ainda recente e possuindo poucos recursos técnicos e financeiros, o que afeta diretamente a implantação da PNRS. Em segundo lugar, é necessário pontuar a diminuição do investimento na temática desde a promulgação da lei, o que afeta diretamente sua implementação. Ademais, fragilidades relacionadas ao Estado, quais sejam a não-priorização da temática e entraves na articulação intergovernamental, prejudicam questões estruturantes desta política pública, o que será analisado com maior profundidade a seguir (TCU, 2016; CGU, 2017).

Resta então questionar como é possível potencializar os avanços alcançados, tendo em vista o objetivo maior de implementação da PNRS e colaboração para a sustentabilidade brasileira. Esta pesquisa optou pelo enfoque na governança e na compreensão de como a relação dos diferentes atores envolvidos foi afetada pela PNRS, assim como quais as contribuições desta Política para o arranjo institucional de governança da gestão de resíduos sólidos no Brasil.

## Capítulo 4 – Arranjo de Governança da Gestão de Resíduos Sólidos Brasileira – Grupo de Interesse Oficial

Considerando os Grupos de Interesse como uma representação simplista dos distintos e plurais atores que compõem a sociedade (THOMAS, 2009; MORO, 2018), nesta seção será analisado o grupo de interesse oficial, que abrange os mais diversos órgãos governamentais.

É necessário pontuar que este grupo inclui as três esferas do poder público brasileiro, quais sejam: o governo federal; os governos estaduais; e os governos municipais. Deste modo, será conduzida uma análise das interrelações de governo horizontais - entre órgãos de uma mesma esfera - e verticais - entre órgãos de diferentes esferas.

Conforme a Figura 1 desta tese, apresentada na metodologia, o Quadro 2 identifica os atores do grupo de interesse oficial que participaram da pesquisa, sendo sete atores da esfera federal; cinco da esfera estadual; e três da esfera municipal.

Quadro 2. Atores participantes da Pesquisa representantes do Grupo de Interesse Oficial.

<b>Ator</b>	<b>Esfera</b>	<b>Tipo de Contato</b>
Ministério do Meio Ambiente	Federal	Primário
Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional)	Federal	Primário
Fundação Nacional de Saúde	Federal	Primário
Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia	Federal	Primário
Poder Legislativo (relator da PNRS)	Federal	Primário
Consultores da Câmara Legislativa	Federal	Secundário
Agência Ambiental de São Paulo (CETESB)	Estadual	Secundário
Ministério Público do Estado de São Paulo	Estadual	Secundário
Ministério Público do Estado de Alagoas	Estadual	Secundário
Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul	Estadual	Secundário
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul	Estadual	Secundário
Confederação Nacional dos Municípios	Municipal	Secundário
Federação das Associações de municípios da Paraíba	Municipal	Secundário
Associação dos Municípios Alagoanos	Municipal	Secundário

Fonte: Elaborada pela autora.

Anteriormente ao início desta análise, é necessário pontuar que o papel do Estado no tocante às políticas públicas ambientais pode ser compreendido em quatro categorias, sendo elas: (i) determinar questões de interesse comum; (ii) definir as problemáticas e estratégias de enfrentamento; (iii) priorizar questões ambientais na formulação da agenda; e (iv) destinar recursos adequados para garantir a qualidade ambiental. Tais atribuições correspondem ao Estado pois, caso fossem incumbidas diretamente aos cidadãos a ação poderia ser diminuta, tardia e imprecisa (LE PRESTRE, 2005). No caso dos resíduos sólidos, a questão é percebida pelos cidadãos apenas até a coleta, quando os resíduos são afastados dos assentamentos humanos; na prática, contudo, esta consiste em uma etapa inicial do sistema de gestão.

#### 4.1 Esfera Federal

Iniciando a análise com os órgãos do governo federal, os dados coletados permitem aferir que a responsabilidade sobre resíduos sólidos na esfera federal não era formalmente definida anteriormente à PNRS, sendo a gestão de resíduos sólidos historicamente compreendida como um serviço exclusivo do poder municipal, ainda que em 1967 a Política Nacional de Saneamento, Lei n.º 5.318 abrangesse o “c) controle da poluição ambiental, *inclusive do lixo*” (BRASIL, 1967, destaque da autora).

Cabe ressaltar que, conforme a Constituição Federal de 1988, art. 23º, a proteção do meio ambiente e a melhoria do saneamento básico são competências “*comuns à União, por meio do Ministério do Meio Ambiente, aos estados, por meio das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e às municipalidades*” (BRASIL, 1988, destaque da autora).

Com relação aos órgãos federais, a Funasa começa sua atuação no financiamento de questões correlatas aos resíduos sólidos no início da década de 1990 - atuando majoritariamente no financiamento de medidas estruturais<sup>18</sup> -,

---

<sup>18</sup> No saneamento básico brasileiro conceituam-se ações ou medidas estruturais e estruturantes, sendo as estruturais aquelas que compreendem investimentos realizados em “obras, com intervenções físicas relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas de (...) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”, enquanto as estruturantes “fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços”, relacionando-se mais intensamente com a gestão dos serviços (BRASIL, 2013, p. 15).

posteriormente normatizada na figura do Programa de Resíduos Sólidos, instaurado em meados dos anos 2000 e existente até os dias atuais (BRASIL, 2014).

Já o Ministério das Cidades - atual Ministério do Desenvolvimento Regional - inicia sua atividade na área de saneamento básico em 2003, quando da criação do ministério, na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, ainda que naquela ocasião não houvesse um departamento cuja competência principal era atuar no setor resíduos sólidos, havendo apenas os seguintes departamentos: 1. Departamento de Água e Esgotos; 2. Departamento de Articulação Institucional; e 3. Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica (BRASIL, 2003a). Na entrevista com o então Ministério das Cidades expressou-se que a atuação do órgão na área de resíduos sólidos começou após a promulgação da Política Nacional de Saneamento Básico, em 2007.

É interessante destacar que a Funasa e o Ministério das Cidades operam na perspectiva do saneamento básico, ou seja, na concepção do serviço de 'limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos' (BRASIL, 2020a), permanecendo até hoje uma maior interrelação com o saneamento - ainda que a Funasa possua uma visão intimamente relacionada à saúde pública, no contexto da ótica tripartite.

É relevante assinalar, também, que um consultor legislativo entrevistado caracterizou a atuação do Ministério das Cidades com maior destaque para os componentes 'abastecimento de água' e 'esgotamento sanitário', destinando menos recursos para o setor de resíduos sólidos, o que se relaciona com as prioridades do governo federal centrarem-se justamente nos componentes supracitados, como destacam Monteiro (2001) e Araújo (2013a). Esta questão também se alinha com a declaração do Ministério, sobre o início do trabalho no setor de resíduos ocorrer a partir de 2007.

Nesse aspecto cabe pontuar que as atividades do MCidades e Funasa na área de resíduos sólidos concentram-se nas ações estruturais, seguindo a lógica dos setores de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos quais a infraestrutura é fundamental para a existência, funcionamento adequado e consequente atendimento da população. No setor de resíduos sólidos o aspecto estruturante - considerando-se a gestão integrada e organizada no território - torna-se mais relevante para o sucesso da estratégia adotada, uma vez que a maior parte dos custos da gestão de resíduos sólidos urbanos são logísticos e não de infraestrutura. Desse modo, investimentos estruturais no setor - quando não associados a investimentos

estruturantes - tornam-se pontuais e não se mantêm ao longo do tempo, o que pode ser exemplificado pelo elevado número de aterros no país que ao longo do tempo tornaram-se lixões devido à operação e manutenção inadequadas (TCU, 2016).

Ainda, cabe analisar a visão brasileira do saneamento básico enquanto política pública ao longo do tempo. Como abordado anteriormente neste tópico, já em 1967 o “lixo” estava inserido na Política Nacional de Saneamento Básico; no entanto, o foco das ações de saneamento, da destinação de recursos financeiros e das metas do Plano Nacional de Saneamento de 1970 (PLANASA) centravam-se nas componentes água e esgoto, incluindo em segundo plano questões relativas ao manejo das águas pluviais (LUCENA, 2006; GAMA, 2010). Desse modo, observa-se que a gestão de resíduos sólidos não se encontrava efetivamente incorporada à visão do governo federal sobre o saneamento básico, contribuindo para a manutenção de sistemas simplificados de coleta e afastamento dos resíduos na esfera local.

Desde o período ditatorial, quando iniciam-se as políticas públicas diretamente voltadas ao saneamento básico - com enfoque nas componentes ‘água’ e ‘esgoto’ centra-se a esfera federal no Ministério do Interior e no Ministério da Saúde, na figura da Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) e do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu), que viriam a denominar-se Funasa em 1991, com a fusão destes e outros órgãos (LUCENA, 2006). Esta conformação conferia uma ótica bipartite, ou seja, visão do saneamento a partir da perspectiva do serviço público e da saúde.

A redemocratização ao final da década de 1980 veio acompanhada de profundas mudanças institucionais. Nesse contexto inserem-se novos atores na implementação da Política Nacional de Saneamento Básico em 1995, sendo eles: o Ministério do Planejamento e Orçamento na Secretaria de Política Urbana (SEPURB), que ficou responsável pela coordenação da Política; o Ministério da Saúde, por meio da Funasa, responsável pela alocação dos investimentos; e o Ministério do Meio Ambiente, à época “Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal”, responsável pela “preservação da água e pela questão do meio ambiente”, na figura da Secretaria de Recursos Hídricos (LUCENA, 2006). Inicia-se a inserção da perspectiva ambiental no setor saneamento.

O Ministério do Meio Ambiente, desde sua criação em 1992 atua em questões relacionadas aos resíduos perigosos devido ao seu papel na Política Nacional de Meio Ambiente, elaborando normas e proposições ao CONAMA, possuindo portanto essa



expertise em seu corpo técnico. Após a Rio+10 em 2002 o MMA passa a ter um papel na área dos resíduos sólidos urbanos, caracterizando uma atuação propositiva e formuladora de políticas, de acordo com o Ministério.

Em 2003 a área de resíduos sólidos passa a integrar seu organograma, em uma compreensão de que a gestão inadequada de resíduos sólidos - enquanto serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos - pode impactar o meio ambiente de maneira negativa. Nesta época é interessante pontuar que a gestão de resíduos sólidos *urbanos* não se encontrava explicitamente alocada no organograma do Ministério, sendo uma temática abarcada pela “Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos”, que possuía as seguintes competências:

Art. 8º À Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos compete propor políticas e normas, definir estratégias, implementar programas e projetos, nos temas relacionados com:

- I - a política ambiental urbana;
- II - as diferentes formas de poluição, degradação ambiental e riscos ambientais;
- III - os resíduos danosos à saúde e ao meio ambiente;
- IV - a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento;
- V - o monitoramento da qualidade do meio ambiente;
- VI - o ordenamento territorial; e
- VII - a gestão integrada dos ambientes costeiro e marinho. (BRASIL, 2003b, destaque da autora).

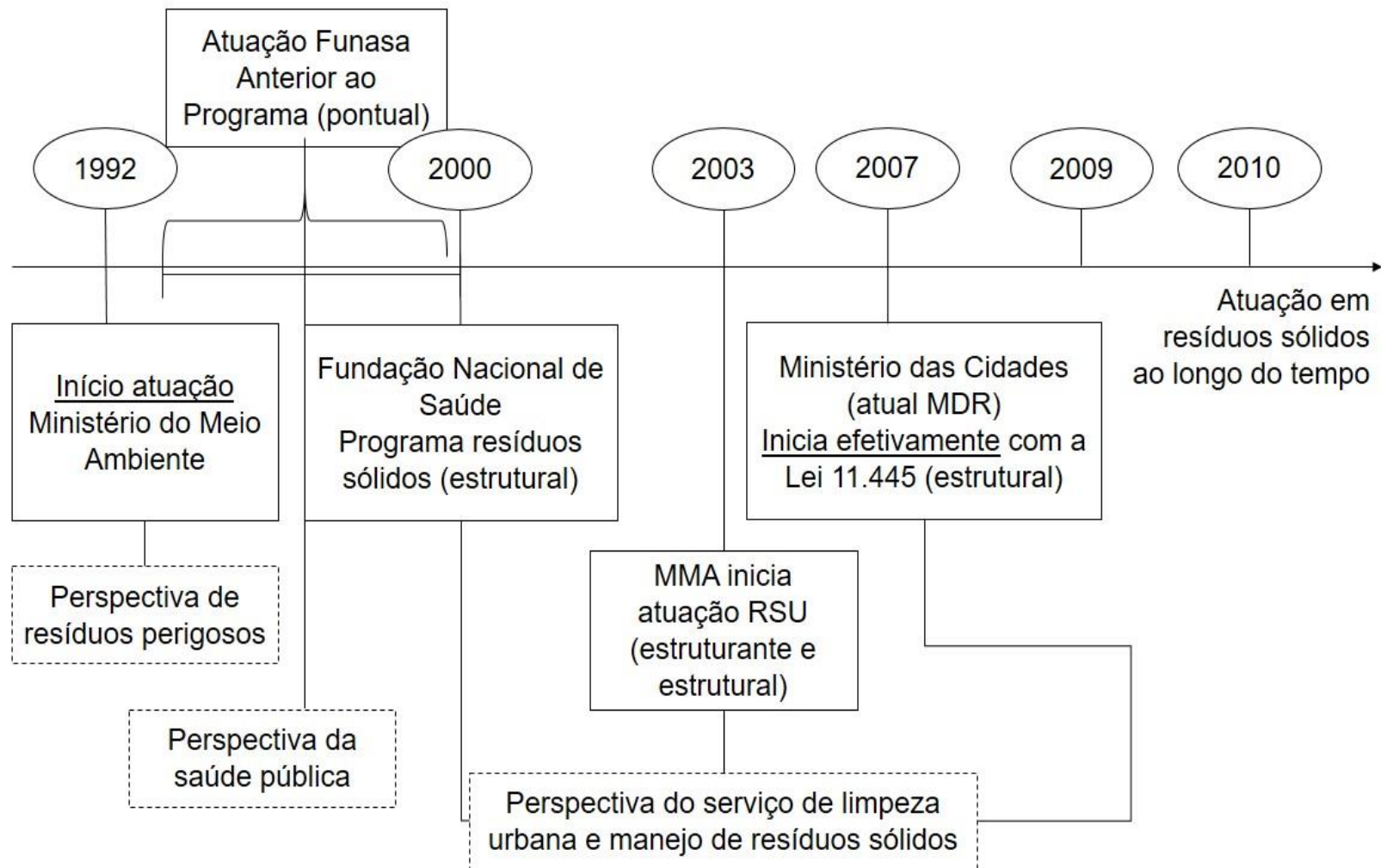
Aqui vale destacar que um consultor legislativo entrevistado cita que, observando-se a lacuna deixada pelo Ministério das Cidades nos investimentos em resíduos sólidos - e havendo expertise na área, inclusive em uma perspectiva socioambiental que incluía os catadores de materiais recicláveis -, de maneira natural o MMA começou a preencher este espaço, passando a atuar também em questões relacionadas de maneira direta aos serviços municipais de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos - mesmo que este processo tenha ocorrido de maneira subjetiva, não estando portanto descrito em documentos oficiais. Fica claro que a atuação dos órgãos MMA e MCidades iniciou-se na área de resíduos sólidos de maneira desarticulada, podendo causar eventuais sobreposições.

Ainda que nominalmente o MMA tivesse uma ação mais estruturante na área de resíduos sólidos conforme o organograma de 2003, houve momentos de disponibilização de recursos em que este Ministério atuou também em questões estruturais - como o financiamento da construção de aterros sanitários.

A partir da visão dos entrevistados relacionados à esfera federal, notadamente o Ministério das Cidades, Funasa e MMA, os papéis na área de resíduos sólidos do MCidades e da Funasa consideram-se bem definidos e sem sobreposições, de modo que o MCidades atua em municípios com população superior a 50.000 habitantes, regiões metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs); enquanto a Funasa abarca municípios com população inferior a 50.000 habitantes, áreas rurais e comunidades tradicionais.

Observando a atuação do MMA, MCidades e Funasa anteriormente à PNRS não é possível estabelecer uma delimitação clara entre os entes na gestão de resíduos sólidos - apenas entre MCidades e Funasa. Nominalmente, após a promulgação da Lei n.º 11.445/2007, a responsabilidade federal acerca dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, na esfera federal, foi incumbida ao MCidades e à Funasa. A Figura 10 representa de maneira esquemática o papel dos diferentes órgãos federais na área de resíduos sólidos antes da promulgação da PNRS.

Figura 10. Representação esquemática da atuação dos diferentes órgãos em resíduos sólidos antes da PNRS.



Com relação ao processo de elaboração e discussão da PNRS até sua promulgação, é de conhecimento que seu desenvolvimento levou aproximadamente duas décadas, de modo que os acontecimentos aqui elencados buscam identificar o papel dos distintos atores na concepção do normativo legal desta política pública.

Retomando brevemente o início do trâmite legislativo que viria a conformar-se nos moldes da PNRS, o então senador Francisco Rollemberg do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de Sergipe - atual MDB - propôs o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 354/1989 que “Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde”, apresentado ao plenário da Câmara em 01/04/1991 (ARAÚJO, 2013b; FAGLIARI, 2017; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

A partir desta primeira proposta, em 1993 foi apensado<sup>19</sup> a este projeto de lei o PL n.º 3.333/1992 de autoria do deputado Fábio Feldman do Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo (PSDB) que tinha por ementa “Institui a Política Nacional de Resíduos e dá outras providências” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). Sendo assim, este deputado - considerado uma liderança ambientalista brasileira - concebeu a ideia de uma lei de resíduos sólidos para o país, com perfil de política nacional (ARAÚJO, 2013b).

Ainda que neste período o MMA não tivesse um papel amplo na questão de resíduos sólidos, o relato deste Ministério esclarece que desde 1993 técnicos do IBAMA trabalharam junto ao legislativo no PL do deputado Fábio Feldman para construção da futura PNRS.

No decorrer do tempo o processo ampliou-se, de modo que em 2001 foi designado como relator o então deputado Emerson Kapaz, do Partido Popular Socialista (PPS) de São Paulo - atual Cidadania (ARAÚJO, 2013b; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020) ligado ao setor empresarial ambiental, que propôs a realização de um levantamento para identificação de todos os PLs que estivessem tramitando e fossem associados à temática de resíduos sólidos – a fim de que fossem apensados, conformando uma proposta contundente com todo o tratamento que a matéria estivesse tendo no legislativo até então.

---

<sup>19</sup> “A apensação é um instrumento que permite a tramitação conjunta de proposições que tratam de assuntos iguais ou semelhantes. Quando uma proposta apresentada é semelhante a outra que já está tramitando, a Mesa da Câmara determina que a mais recente seja apensada à mais antiga.” (Agência Câmara de Notícias, 2004).

Realizou-se o referido levantamento, sendo apensados mais de 100 processos ao PL da PNRS, e nessa ocasião ficou definido que seria elaborada uma lei geral ampla sobre a temática dos resíduos sólidos, expressando o papel majoritário do legislativo na construção da PNRS.

Seguindo-se, em 2007 é apresentado o PL n.º 1991/2007, de autoria do Poder Executivo - na figura do MMA, sendo apresentado pela então Ministra do Meio Ambiente Marina Silva -, com a ementa “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). Este é o primeiro momento em que se registra uma participação oficial do Poder Executivo no processo de elaboração da PNRS e pode ser interpretado como uma resposta do executivo, de modo que este pudesse incluir também questões que considerava relevantes para uma política nacional de resíduos sólidos.

Dessa data - 2007 - em diante o MMA passa a ter um papel cada vez mais atuante na articulação com o Congresso na elaboração da PNRS, tendo a participação das Ministras e do Ministro à época<sup>20</sup>, bem como de Diretores e Secretários do Ministério.

Vale ressaltar que o conteúdo do PL apresentado pelo executivo trouxe como inovação em relação aos pontos já em discussão no congresso a questão do planejamento, com a apresentação do instrumento “Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”, que viria a compor o texto final da legislação como um dos pilares da política brasileira. Por outro lado, um dos consultores entrevistados cita o tratamento simplista da logística reversa - como apenas uma ideia - no PL apresentado pelo executivo, uma vez que o tratamento da temática se dá pela explanação da importância deste instrumento e pela definição das responsabilidades dos distintos atores envolvidos - consumidores, titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, fabricantes e importadores de produtos e revendedores, comerciantes e distribuidores de produtos (PL n.º 1991/2007) -, não ficando claro como esta seria efetivamente instituída.

Deste modo, o texto final da PNRS foi conformado por uma mescla entre o processo que já tramitava na câmara desde 1991 - tendo até 2007 menor participação do executivo - com o PL apresentado pelo executivo no mesmo ano, de maneira que

---

<sup>20</sup> Marina Silva foi Ministra do Meio Ambiente entre 01/01/2003 e 15/05/2008, seguida por Carlos Minc que ocupou o cargo entre 27/05/2008 e 31/03/2010; Izabella Teixeira ocupou o cargo entre 01/04/2010 e 31/12/2010.

a partir deste momento até a aprovação e promulgação da lei o executivo aumenta seu envolvimento no processo, notadamente na figura do MMA e da própria presidência da república, já que o presidente à época - Luiz Inácio Lula da Silva - apresentava uma forte ligação com o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), sendo este um ponto determinante no processo de discussão e aprovação da referida legislação. Nota-se, portanto, que a inserção dos catadores na legislação é fruto não apenas de sua mobilização enquanto movimento social, mas também de um compromisso do poder executivo com a inclusão expressa desta categoria na política pública.

A tramitação da PNRS difere do usual controle da agenda do legislativo pelo executivo, na linha do presidencialismo de coalizão brasileiro (ARAÚJO, 2013b). Assim, o PL apresentado pelo Executivo também objetivou abarcar maior influência deste poder na conformação da futura PNRS.

Com maior atuação do executivo na matéria, em junho de 2008 foi criado no contexto do legislativo um Grupo de Trabalho (GT) denominado “Resíduos Sólidos”, a fim de viabilizar a conclusão do processo de tramitação. Cabe destacar que o deputado Arnaldo Jardim do PPS de São Paulo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020) foi designado coordenador deste GT e, posteriormente, seu nome passou a ser fortemente associado à PNRS, devido a sua contribuição para o fechamento do texto definitivo da lei. Também é relevante apontar que este deputado havia formulado a legislação paulista referente a resíduos sólidos, apresentando experiência e envolvimento prévio com atores que também participavam do debate nacional (ARAÚJO, 2013b).

Durante o exercício do GT Resíduos Sólidos o Deputado Arnaldo Jardim declarou ter recebido contribuições ao texto da futura PNRS dos seguintes atores: Associação Brasileira de Empresas Tratamento de Resíduos e Efluentes (ABETRE); Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA); Associação Brasileira da Indústria do PET (ABIPET); Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP); Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE); Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE); Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Centro de Tecnologia de Embalagem (CETEA); Confederação Nacional das Indústrias (CNI); Fórum Lixo e Cidadania; Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM); Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL); MNCR; Rede das Agendas 21 e Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana

(SELURB) (ARAÚJO, 2013b). Ressalta-se que diversos atores supracitados foram entrevistados nesta pesquisa e, ainda, nota-se maior representatividade do grupo de interesse empresarial, explicitando seu interesse íntimo na área dos resíduos sólidos; percebe-se também baixa representatividade do grupo de interesse coletivo, o que será explorado no próximo capítulo.

Destaca-se que este parlamentar foi indicado na coleta de dados pela concepção da ‘responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos’, princípio da PNRS que viabilizou a estratégia brasileira de logística reversa. Ainda que ao longo da tramitação fosse debatida a inserção na lei da responsabilidade estendida do produtor (REP)<sup>21</sup>, constante em legislações europeias que embasaram o texto brasileiro (MARCHI, 2011; MORO, 2018; GRIMBERG, 2019), esta é apontada como uma inserção que inviabilizaria a aprovação da lei no Congresso Nacional.

Além disso, sendo este um parlamentar com ligações ao setor empresarial, a responsabilidade compartilhada alinhou-se também aos interesses deste setor e, de alguma maneira, ofereceu maior solidez à logística reversa do que a abordagem presente no PL apresentado pelo Executivo.

Desse modo, a redação final da PNRS combinou o contundente papel do planejamento na gestão de resíduos sólidos, oriundo do PL do Executivo, à logística reversa que havia sido debatida com maior profundidade no âmbito do legislativo - com a ressalva de que o formato da logística reversa passou por uma adaptação do modelo de responsabilidade estendida do produtor para responsabilidade compartilhada, a fim de que alcançasse viabilidade de aprovação em plenário. É válido apontar que o MMA considera que boa parte de suas preocupações foram incorporadas ao texto final da lei, promulgada em 02 de agosto de 2010 e regulamentada pelo Decreto n.º 7.404 de 23 de dezembro de 2010.

Os dados coletados nas entrevistas, somados aos dados disponíveis sobre a tramitação permitem compreender que o Poder Legislativo, na figura da Câmara dos Deputados, foi o principal ator na formulação da ‘letra da lei’ da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

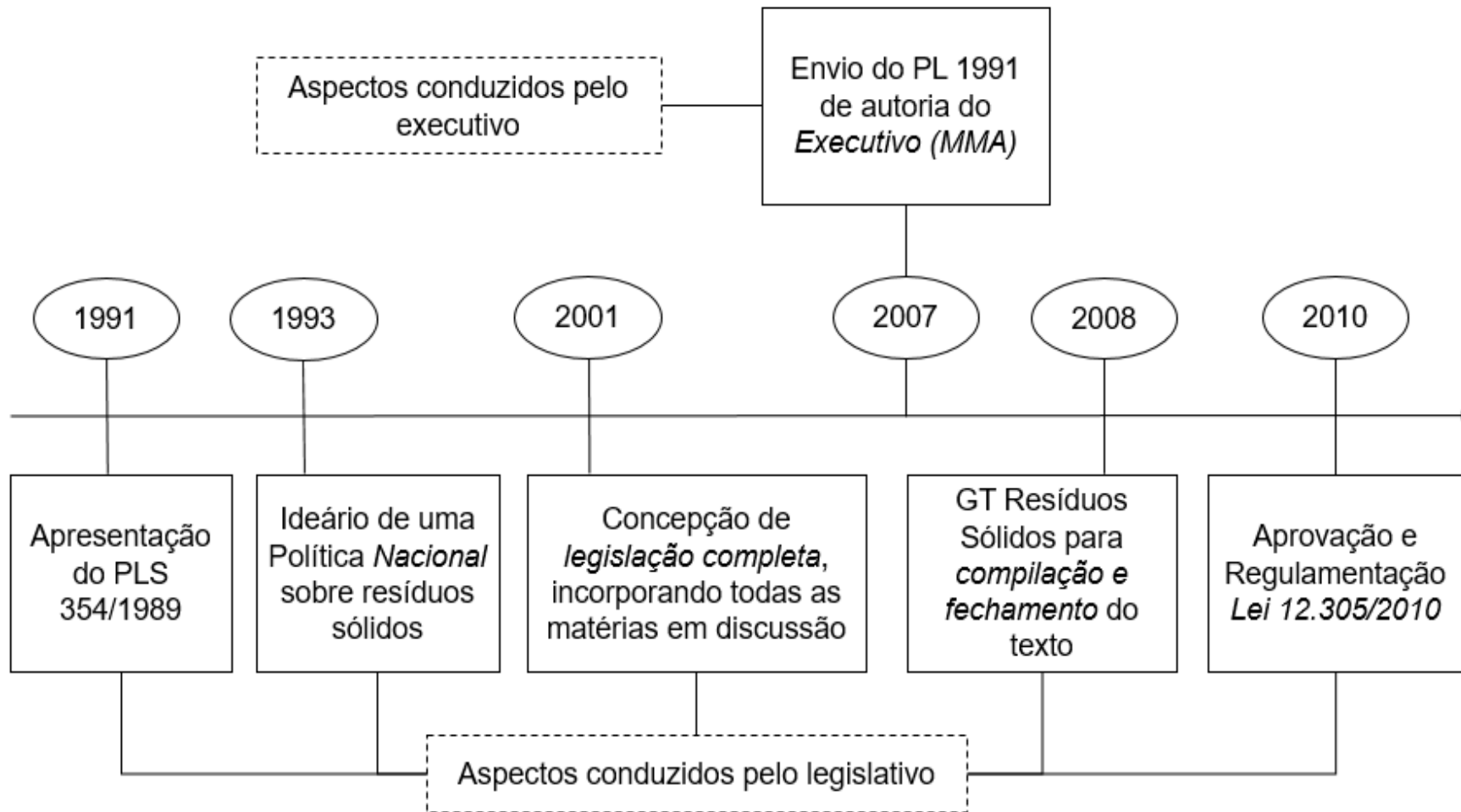
---

<sup>21</sup> A responsabilidade estendida do produtor consiste na responsabilização dos produtores - fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes - sobre as mercadorias que produzem no estágio de pós-consumo. Assim, os produtores ficam responsáveis - financeiramente e legalmente - pelos resíduos sólidos gerados após o consumo de suas mercadorias. Este modelo é adotado na União Europeia, contribuindo para equilibrar as contas públicas com a gestão de resíduos sólidos, bem como incentivando produtores a repensar os resíduos que suas mercadorias podem gerar (MONIER et al., 2014; GRIMBERG, 2019).

Avistam-se quatro momentos fundamentais para a conformação da PNRS nos moldes de aprovação: (i) o ideário de uma Política *Nacional* sobre a temática resíduos sólidos; (ii) a concepção de uma legislação completa, incorporando todas as matérias em discussão sobre o tema; (iii) a participação do executivo já na fase final do processo, mas com o importante papel de inclusão do planejamento e dos catadores de materiais recicláveis de maneira contundente; e, finalmente, (iv) a composição do texto final que incorporasse de uma maneira palatável aos parlamentares distintos elementos acerca da gestão dos resíduos sólidos no Brasil. A Figura 11 apresenta de maneira esquemática este processo.



Figura 11. Representação esquemática do processo de tramitação da PNRS com identificação dos atores envolvidos.



Fonte: Elaborada pela autora.

É claro a partir dos dados apresentados que a participação do Executivo na discussão da PNRS se deu principalmente na esfera do MMA e da Presidência da República. Ainda que o Ministério das Cidades e a Funasa tenham declarado participar de reuniões sobre o tema e acompanhar os debates, sua participação pode ser considerada 'informativa' e 'consultiva' em uma analogia ao terceiro e quarto estágios da escada de participação social proposta por Arnstein (ARNSTEIN, 1969).

Nesta escada tais estágios são considerados de concessão mínima de poder em oposição a uma participação articulada para conformação da lei. Nesse sentido, a Funasa comenta a possibilidade deste processo de participação de caráter 'informativo' ter impactado no fato desta instituição não estar diretamente refletida na PNRS. Contudo, ressalta-se que, enquanto atores da mesma esfera do poder Executivo, a articulação e participação na discussão da PNRS não deveriam partir do MMA convocando os demais atores, mas sim de um processo espontâneo de todos os atores na perspectiva de compreensão da importância da PNRS enquanto política pública para os resíduos sólidos no Brasil; ou ainda da Presidência da República em si, considerando sua presença efetiva no processo.

Tal característica da atuação do Ministério das Cidades e da Funasa pode contribuir para que estes atores preservem uma visão do setor resíduos sólidos mais integrada à Política Pública de Saneamento Básico, na figura da Lei n.º 11.445/2007, assim como à Política do Sistema Único de Saúde - no caso da Funasa -, ocorrendo até mesmo um descolamento da visão da gestão integrada de resíduos sólidos proposta pela PNRS, em mais um aspecto da ótica tripartite da gestão de resíduos sólidos brasileira.

Desse modo, conforme as categorias do Estado nas políticas públicas ambientais propostas por Le Prestre (2005) e apresentadas no início desta seção, temos que:

(i) a determinação de resíduos sólidos enquanto questão de interesse comum se deu no contexto do legislativo, principalmente na fase inicial da tramitação e nos dois primeiros momentos propostos anteriormente;

(ii) a pontuação de problemáticas e estratégias de enfrentamento no caso dos resíduos sólidos ocorreu, por um lado, pela participação do legislativo, notadamente na discussão da responsabilidade pós-consumo e criação da 'responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos', viabilizando a aprovação da lei; e, por outro lado, pela participação do Executivo, que trouxe de maneira contundente o

planejamento encadeado das estratégias federal, estaduais e municipais para a gestão integrada de resíduos sólidos, bem como a inserção dos catadores de materiais recicláveis na política;

(iii) a priorização da questão dos resíduos sólidos que viabilizou sua inserção na agenda e posterior promulgação da PNRS e de seu decreto regulamentador pode estar associada ao notável envolvimento da Presidência da República na discussão do tema, especialmente na fase final de tramitação, pautando categoricamente a inserção dos catadores de materiais recicláveis na legislação; e

(iv) a destinação de recursos adequados para garantir a qualidade ambiental, nesse caso representada pela adequada gestão dos resíduos sólidos, permaneceu como lacuna na figura da PNRS.

Assim, tendo sido promulgada a PNRS, o MMA e outros entrevistados apontam um aumento expressivo das atribuições deste ministério na gestão de resíduos sólidos brasileira, enquanto o MCidades e a Funasa não possuem a mesma percepção, já que sua atuação manteve-se fundamentalmente a mesma, ao menos em um primeiro momento pós-PNRS.

O mapeamento de Araújo (2013b) do processo de tramitação da PNRS reforça o menor grau de envolvimento do MCidades - especificamente em defesa da temática de regionalização da gestão - sendo que a Funasa não aparece no mapeamento da autora.

Tal dinâmica das instituições do governo federal no processo de discussão da PNRS resulta na visão apresentada pelo MCidades na coleta de dados, já que este compreende como responsabilidade do MMA a visão sistêmica da gestão de resíduos sólidos na esfera nacional, cabendo ao MCidades a atuação enquanto perspectiva de serviço público, em equivalência com a ótica tripartite.

Em termos de viabilizar a articulação na implementação da Política, o Decreto n.º 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, cria dois comitês interministeriais, que serviriam como espaços de articulação federal e, portanto, estruturas de governança desta política pública; soma-se a estes o Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores, existente desde 2003 e renomeado pelo Decreto n.º 7.405/2010.

Os dois comitês criados pelo Decreto n.º 7.404/2010 - Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa - configuram o que mais se aproxima de um arranjo institucional de governança para a implementação da PNRS sob coordenação do

MMA, uma vez que a lei não trouxe um arranjo institucional de governança formalmente estabelecido como ocorre na PNMA (Sisnama) ou na PNRH (SINGREH) (BRASIL, 1981; BRASIL, 1997; BRASIL, 2010b).

Ainda, no Decreto n.º 7.405/2010, promulgado na mesma data do decreto regulamentador da PNRS - 23 de dezembro de 2010 - foi renomeado o comitê interministerial já existente relacionado aos catadores de materiais recicláveis. O anteriormente denominado Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo (CIISC) - criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003 - passou a ser conhecido como Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (BRASIL, 2010c). Este fato apresenta novamente a relevância desta temática para o Executivo, à época. Também cabe destacar a modificação do termo *lixo* para materiais reutilizáveis e recicláveis, deixando para trás a visão do governo federal sobre o resíduo enquanto algo sem valor com uma representação social negativa (VELLOSO, 2008) e adotando uma postura de reconhecimento do potencial dos resíduos sólidos para a economia, o que também é representado pela adição da *inclusão econômica* ao nome do Comitê.

Retomando os Comitês criados pelo Decreto n.º 7.404, tem-se que o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos é destacado pelos três principais atores do governo federal - MMA, MCidades e Funasa - como principal espaço de articulação da PNRS e, portanto, de governança. Este arranjo foi instituído

com a finalidade de apoiar a estruturação e implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da articulação dos órgãos e entidades governamentais, de modo a possibilitar o cumprimento das determinações e das metas previstas na Lei 12.305, de 2010, e neste Decreto. (BRASIL, 2010b).

Os integrantes previstos para o referido Comitê eram advindos dos seguintes Ministérios: (i) do Meio Ambiente, responsável pela sua coordenação; (ii) da Casa Civil da Presidência da República; (iii) do Ministério das Cidades; (iv) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (v) do Ministério da Saúde; (vi) do Ministério de Minas e Energia; (vii) do Ministério da Fazenda; (viii) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (ix) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; (x) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (xi) do Ministério da Ciência e Tecnologia; e (xii) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Além dos integrantes previstos, haveria a possibilidade

de convidar outros atores para participação, inclusive entidades privadas (BRASIL, 2010b).

É interessante notar a simplicidade com a qual foi determinada a existência de um arranjo amplo como este, que compreende 12 atores de distintas áreas, considerando que a maioria destes não participou ativamente da elaboração da PNRS, ou seja, não possuíam necessariamente a compreensão da estratégia brasileira para a gestão dos resíduos sólidos, tornando-se um arranjo de governança com alguma fragilidade, tendo em vista a interdisciplinaridade do tema, assim como o menor poder da instituição responsável por sua coordenação, o MMA (SPETH, 2005; LORENZETTI & CARRION, 2012). É relevante considerar que a própria fala do MMA na coleta de dados expressa a dificuldade deste Ministério em articular diferentes atores devido a seu menor poder, impactando negativamente a implementação da PNRS.

A definição destes comitês no Decreto regulamentador da PNRS e não na própria PNRS pode relacionar-se com a questão aventada por Araújo (2013b) de que, devido ao elevado grau de consenso sobre a PNRS ao final de sua tramitação, possíveis questões polêmicas foram deixadas para sua regulamentação, de origem do Executivo. Nesse sentido, destaca-se que na Lei n.º 12.305/2010 não fica expressamente definido qual o órgão de referência responsável pela coordenação da implementação da PNRS, o que dificulta a criação de diretrizes gerais para atuação.

Além disso, tal definição simplista também atende aos interesses do grupo de interesse empresarial, que desejava uma legislação generalista, sem maiores aprofundamentos (ARAÚJO, 2013b).

De todo modo, é louvável a definição de um arranjo com certa amplitude, que em teoria seria capaz de articular-se a partir das questões interdisciplinares que surgem no contexto da implementação da PNRS. O MMA ainda aponta que cada um destes Comitês - criados pelo Decreto n.º 7.404 - possuía cinco grupos de trabalho, conformando-se em um arranjo de governança com alguma similaridade à estrutura do CONAMA, ainda que não tivesse prevista participação de outras esferas do governo - estaduais e municipais.

Contudo, o Comitê Interministerial da PNRS, que seria o espaço destinado a tratar das questões referentes à implementação da lei, foi esvaziado na transição de governos 2018-2019 e oficialmente extinto pelo Decreto n.º 10.179, de 18 de dezembro de 2019 em seu "Art. 1º Fica declarada a revogação do: CLXXXI - art. 3º e

do art. 4º do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010” (BRASIL, 2019a), alinhando-se à postura da gestão federal bolsonarista que desvaloriza e desconstrói os espaços de articulação e participação. Esta revogação representa também o desmonte deste importante ambiente de articulação para a gestão de resíduos sólidos, destacado na coleta de dados como tal por MMA, MCidades e Funasa, configurando possíveis *prejuízos estruturais* para a governança e implementação da PNRS.

O segundo comitê instituído pelo Decreto n.º 7.404/2010 é o Comitê Orientador para Implementação de Sistemas de Logística Reversa, sendo associadas a este arranjo de governança as competências exclusivamente relativas à logística reversa, como a realização de chamamento de propostas para acordos setoriais, elaboração de cronogramas, questões metodológicas para avaliação dos sistemas, monitoramento de sua implementação, necessidade de revisão, definição dos formatos das consultas públicas, proposta de desoneração tributária relativa aos sistemas, entre outros.

A composição deste comitê, que é presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, abrange também os Ministérios: da Saúde; do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior; da Agricultura, da Pecuária e Abastecimento; e da Fazenda.

Nesse caso destaca-se a não-inclusão do Ministério das Cidades, enquanto o Ministério da Saúde é definido como membro. Esta situação pode contribuir para justificar a compreensão do MCidades acerca da visão sistêmica sobre os resíduos sólidos ser de responsabilidade do MMA, enquanto a Funasa demonstrou uma visão amadurecida em relação ao financiamento para a área, apontando a importância de estruturar a gestão de resíduos sólidos de maneira ampla e integrada.

A implementação dos sistemas de logística reversa representa uma vultosa responsabilidade do MMA pós-PNRS, mas ao mesmo tempo este Ministério destaca como seu baixo poder interfere de maneira negativa nesta competência, por exemplo nas demandas do setor privado relativas a questões econômicas, que não conseguem ser resolvidas uma vez que os Ministérios destas áreas não conseguem ser atraídos ao debate pelo MMA - ainda que uma das competências do Comitê Orientador seja:

IX - promover estudos e propor medidas de desoneração tributária das cadeias produtivas sujeitas à logística reversa e a simplificação dos procedimentos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas à movimentação de produtos e embalagens sujeitos à logística reversa. (BRASIL, 2010b).

de tal forma que o Decreto previu a atuação articulada nesta matéria, ainda que na prática o Comitê Orientador atue com participação mais ativa do MMA, sendo esvaziado no que tange aos Ministérios afetos à área econômica, reiterando a lógica do menor poder do MMA resultar em dificuldades para atrair Ministérios de maior poder, como são estes da área econômica (SPETH, 2005; LORENZETTI & CARRION, 2012). Esta vulnerabilidade na governança da PNRS impacta diretamente na implementação da política.

Finalmente, o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, renomeado no Decreto n.º 7.405, já existia desde 2003, na perspectiva da priorização deste grupo social pela gestão federal de Luís Inácio Lula da Silva. No Decreto n.º 7.405 o Comitê recebeu 15 competências, com destaque para: sua atuação na coordenação do Programa Pró-Catador; o apoio a ações de inclusão social e econômica dos catadores; articulação das políticas setoriais voltadas aos catadores; auxílio na elaboração das metas do PLANARES; promoção de articulação em outras instâncias auxiliando as demais esferas de planejamento; e promoção de espaços educativos (BRASIL, 2010c).

Considerando-se as diversas e interdisciplinares atribuições deste Comitê, sua composição abrange 16 atores, quais sejam: (i) Casa Civil da Presidência da República - expressando novamente a forte ligação da presidência à época com o movimento dos catadores de materiais recicláveis; (ii) Ministério da Educação; (iii) Ministério da Saúde; (iv) Ministério do Trabalho e Emprego; (v) Ministério da Ciência e Tecnologia; (vi) Ministério do Meio Ambiente; (vii) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (viii) Ministério das Cidades; (ix) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; (x) Ministério da Previdência Social; (xi) Ministério do Turismo; (xii) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (xiii) Ministério de Minas e Energia; (xiv) Ministério da Fazenda; (xv) Secretaria-Geral da Presidência da República; e (xvi) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2010c).

Nesta composição salta aos olhos que, ao contrário dos comitês instituídos pelo Decreto n.º 7.404/2010, neste o MMA não recebe papel de destaque, o que apresenta um descompasso com seu papel de coordenador do Comitê de Implementação da PNRS e relaciona-se ao histórico de criação do CIISC, que será abordado no próximo capítulo. A Funasa é incluída como convidada no § 3º, junto ao IPEA e outras Instituições do governo federal (BRASIL, 2010c).

Com uma formação ainda mais plural que o Comitê responsável pela implementação da PNRS, fica claro novamente o comprometimento da presidência da república com esta categoria, ainda que com um certo descolamento do simplista arranjo desenhado pelo Decreto n.º 7.404, não havendo, por exemplo, as relações entre os três comitês, que possuem diversos pontos de interação se analisadas suas competências. Desse modo, ainda que hajam benefícios referentes à pluralidade e à articulação, este e os demais Comitês constituem-se enquanto arranjos isolados, ao contrário de unidades integrantes de um sistema de governança da política, como ocorre no caso do SISNAMA, por exemplo.

A coordenação do Comitê Interministerial dedicado aos catadores coube, inicialmente, ao MMA juntamente ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; posteriormente o MMA deixou a coordenação para a Secretaria-Geral da Presidência da República, em redação dada pelo Decreto n.º 7.851/2012.

Lamentavelmente, tal movimento no sentido de articulação de atores em prol das políticas públicas voltadas aos catadores de materiais recicláveis existente desde 2003 e reforçado com a promulgação da PNRS foi revogado pelo Decreto n.º 10.473/2020 em seu “Art. 1º Fica declarada a revogação do: CCXXXV - Decreto n.º 7.405, de 23 de dezembro de 2010” (BRASIL, 2020b), em mais um capítulo do desmonte da estrutura de cooperação intergovernamental e de governança das políticas públicas - nesse caso socioambientais - do governo Bolsonaro (ABRUCIO et al., 2020).

Observa-se, portanto, que o fato de a PNRS - na Lei nº. 12.305/2010 - não apresentar proposta alguma de arranjo institucional para a gestão de resíduos sólidos brasileira levou, em primeiro lugar, a compreensões distintas do papel do MMA por outros órgãos direta e indiretamente relacionados à questão - como é o caso da Funasa, que considera nebuloso o papel do MMA na PNRS; ou do MCidades, que considera o MMA responsável por toda temática que não seja da perspectiva do serviço público do manejo de resíduos sólidos.

Nesse ponto é interessante destacar que o MCidades apontou como estratégia promissora a criação de um órgão central que determinasse diretrizes para, por exemplo, o financiamento em resíduos sólidos, uma vez que no arranjo atual cada ator define suas prioridades. Assim, é possível compreender que o MCidades vê o MMA como responsável por implementar a política de modo amplo, mas não como



coordenador da estratégia, ou seja, um ator com a incumbência de articular os demais em um sistema comum.

Paralelamente a esta nebulosidade na compreensão das diversas responsabilidades, mesmo que o Decreto regulamentador da PNRS (Decreto n.º 7.404/2010) e o Decreto n.º 7.405/2010 tenham introduzido e reforçado importantes espaços de articulação - especialmente na esfera federal -, observa-se que estes comitês provaram-se políticas 'de governo', já que seu esvaziamento ocorreu após a derrocada dos governos do Partido dos Trabalhadores, ou seja, no período pós 2016, sendo dois deles extintos na gestão atual. Assim, espaços que poderiam constituir-se como embrião de um arranjo institucional de governança para os resíduos sólidos no país são substituídos por lacunas de articulação, que ocorre atualmente apenas de maneira informal no contexto da PNRS - com exceção da temática da logística reversa.

Na mesma perspectiva de desconstrução, o MMA verifica a não-priorização da PNRS após a queda do governo de Dilma Rousseff (2016), apontando o questionável processo de *impeachment* como acontecimento que contribuiu para retirar a atenção da temática e descontinuar esforços da política pública de resíduos sólidos, como por exemplo as movimentações que ocorriam no sentido de modificar o Decreto n.º 7.404/2010 a fim de viabilizar a aprovação do PLANARES, modificando a composição de atores que deveria apreciar o Plano previamente a sua publicação.

Desse modo, observa-se que a PNRS não trouxe esclarecimento aos distintos papéis dos principais atores federais na gestão de resíduos sólidos brasileira. Ainda que MMA, MCidades e Funasa considerem existir uma apropriada articulação entre eles, a inexistência de um arranjo de governança formalizado interfere na compreensão da estratégia de gestão de resíduos sólidos adotada pelo país, de modo que MMA - e mais recentemente a Funasa - compreendem a questão de uma maneira sistêmica, visão não apresentada pelo MCidades, que observa a gestão de resíduos sólidos sob uma perspectiva compartimentalizada - segundo a ótica tripartite - em oposição à visão holística trazida pela PNRS.

O entrevistado do então Ministério do Planejamento - atual Ministério da Economia - trata de uma "dispersão organizada" dos atores federais pós-PNRS. Assim, de maneira informal, compreende-se que após a promulgação da PNRS o MMA ficou responsável pela política em si e por seus instrumentos; por sua vez, o MCidades - atual MDR - ficou responsável pelos resíduos sólidos urbanos e

programas de investimentos de recursos privados; e, finalmente, a Funasa ficou responsável pelo apoio aos municípios de pequeno porte - até 50.000 habitantes.

No entanto, cabe ressaltar a evidente transversalidade entre a implementação da política e os resíduos sólidos urbanos, por exemplo, ficando clara a necessidade de definir de maneira expressa as responsabilidades de cada ator. O mesmo entrevistado ainda aponta a fragilidade do PLANARES não ter sido efetivamente publicado após a promulgação da PNRS, já que este documento poderia abarcar a definição de responsabilidades. Mesmo em sua versão atualizada, que esteve em consulta pública no segundo semestre de 2020, o PLANARES apresentado não cumpre este papel, deixando novamente dispersas as competências relativas à implementação da PNRS.

É necessário pontuar que a PNRS não alterou a estrutura administrativa federal anterior que, mantida, buscou repartir as atribuições da Política. Desse modo, a PNRS não gerou uma nova estrutura formal de governança e a cultura administrativa previamente existente contribuiu para direcionar e diluir aspectos desta política pública - como a compartimentalização da compreensão da gestão de resíduos sólidos a partir da ótica tripartite.

Concomitantemente ao esvaziamento dos espaços de articulação supramencionados, em 2017 a Lei n.º 13.529 definiu a participação da União no Fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas (FEP). Este fundo é administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e busca apoiar, dentre outros setores, a estruturação de projetos de concessão ou Parcerias Público-Privadas (PPP) relacionados ao manejo de resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2017; CEF, 2021a).

Os objetivos da estratégia na qual insere-se o FEP, para o setor dos resíduos sólidos urbanos, são: (i) o incentivo à regionalização - que não vinha apresentando resultados expressivos em escala nacional - e (ii) a atração do capital privado à gestão de resíduos sólidos urbanos.

Estes dois elementos contribuem para a otimização das despesas com RSU - conforme o instrumento da PNRS "XIX - 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", ao mesmo tempo em que atraem recursos atualmente não disponibilizados pelo governo federal para o setor (BRASIL, 2010a).

Em 2018 o FEP realizou uma seleção de projetos nas áreas de iluminação pública; resíduos sólidos urbanos; e esgotamento sanitário. No componente RSU os cinco projetos selecionados representam cinco realidades distintas para posterior expansão em território nacional.

As propostas selecionadas encontram-se em: (i) São Simão-GO, representando a realidade de um município de pequeno porte como poder concedente; (ii) Bauru-SP, representando a realidade de um município de médio porte como poder concedente; (iii) Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Grande (Convale-MG), representando a realidade de um consórcio intermunicipal como poder concedente; (iv) Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos (Comares-CE), representando a realidade de um estado como poder concedente; e (v) Teresina-PI, representando a realidade de uma capital. Estes projetos encontram-se ainda em fases prévias como de estudos (Comares e Teresina), consulta pública (Bauru e São Simão) e edital (Convale), sendo as fases posteriores de licitação e contrato previstas para 2021 em todos os casos (CEF, 2021b).

A estratégia do FEP é mencionada pelo Ministério do Planejamento, Ministério das Cidades, Funasa e MMA nas entrevistas, tendo tomado proporção significativa na agenda federal de RSU desde 2017, quando o Brasil adentra o ciclo neoliberal autoritário e a privatização ou maior inserção do setor privado nos serviços públicos passa a ser prioridade na agenda federal.

Contudo, a percepção dos distintos atores entrevistados com relação à estratégia do FEP é diversa. O Ministério do Planejamento, que coordena as ações do FEP junto ao MDR, Funasa e MMA, considera esta uma boa alternativa tendo em vista o cenário econômico desfavorável.

O MP vislumbra a falta de sustentabilidade econômica como problema crucial para a gestão de resíduos sólidos urbanos. Ainda que crucial, este aspecto não foi abordado pela PNRS de maneira eficiente, mantendo o cenário já existente de não-priorização de recursos para o setor, especialmente em um contexto atual de austeridade<sup>22</sup>. Nesse sentido, o FEP tem como método o planejamento de concessões de 25 anos, com implantação de tarifa específica para os serviços de RSU. A partir

---

<sup>22</sup> O conceito de austeridade é compreendido aqui como um conjunto de medidas adotadas pelo Estado em períodos de crise econômica, buscando reduzir o déficit orçamentário a partir de cortes de gastos públicos e/ou aumento de impostos (FT, 2013).

desta receita com a cobrança seria possível atrair o investimento privado e suprir demandas de obras e demais operações. Além disso, o MP também vê como potencialidade o envolvimento da CEF enquanto agente administrador do fundo e responsável pela assessoria técnica aos municípios.

O MCidades comenta que o componente resíduos sólidos urbanos já tem sido absorvido pela iniciativa privada em termos da disposição final regionalizada, por meio de aterros sanitários particulares. Assim, afirma que o interesse do FEP é qualificar os municípios para que, regionalizados, sejam atrativos à iniciativa privada.

Em contrapartida, MMA e Funasa apresentam alguns contrapontos acerca da estratégia do FEP. O MMA faz apenas um comentário breve de que a viabilidade do FEP vincula-se àqueles municípios que têm a possibilidade de instituir a cobrança.

A Funasa explora com maior detalhe algumas questões. Primeiramente, a instituição comenta que em meio às mudanças ocorridas nos períodos de transição de gestão (2016-2017 e 2018-2019) o FEP foi a estratégia que ganhou força no campo dos resíduos sólidos urbanos.

Como potencialidade, a Funasa aponta o fato da Nota Técnica Conjunta n.º 1/2020/SPPI/MMA/FUNASA ter sido elaborada com participação efetiva dos técnicos das instituições envolvidas e conter diretrizes para a estruturação de projetos relacionados ao manejo dos RSU no âmbito do FEP.

No entanto, a Funasa aponta que nem todas as realidades brasileiras despertam interesse para parcerias com a iniciativa privada, notadamente em seu escopo de atuação - de municípios de pequeno porte e comunidades tradicionais. Assim, a instituição considera que o olhar do FEP, altamente voltado à viabilidade econômica, acaba afastando o foco da universalização dos serviços, já que PPPs menos vantajosas representarão municípios que ficarão para trás no contexto do atendimento universal.

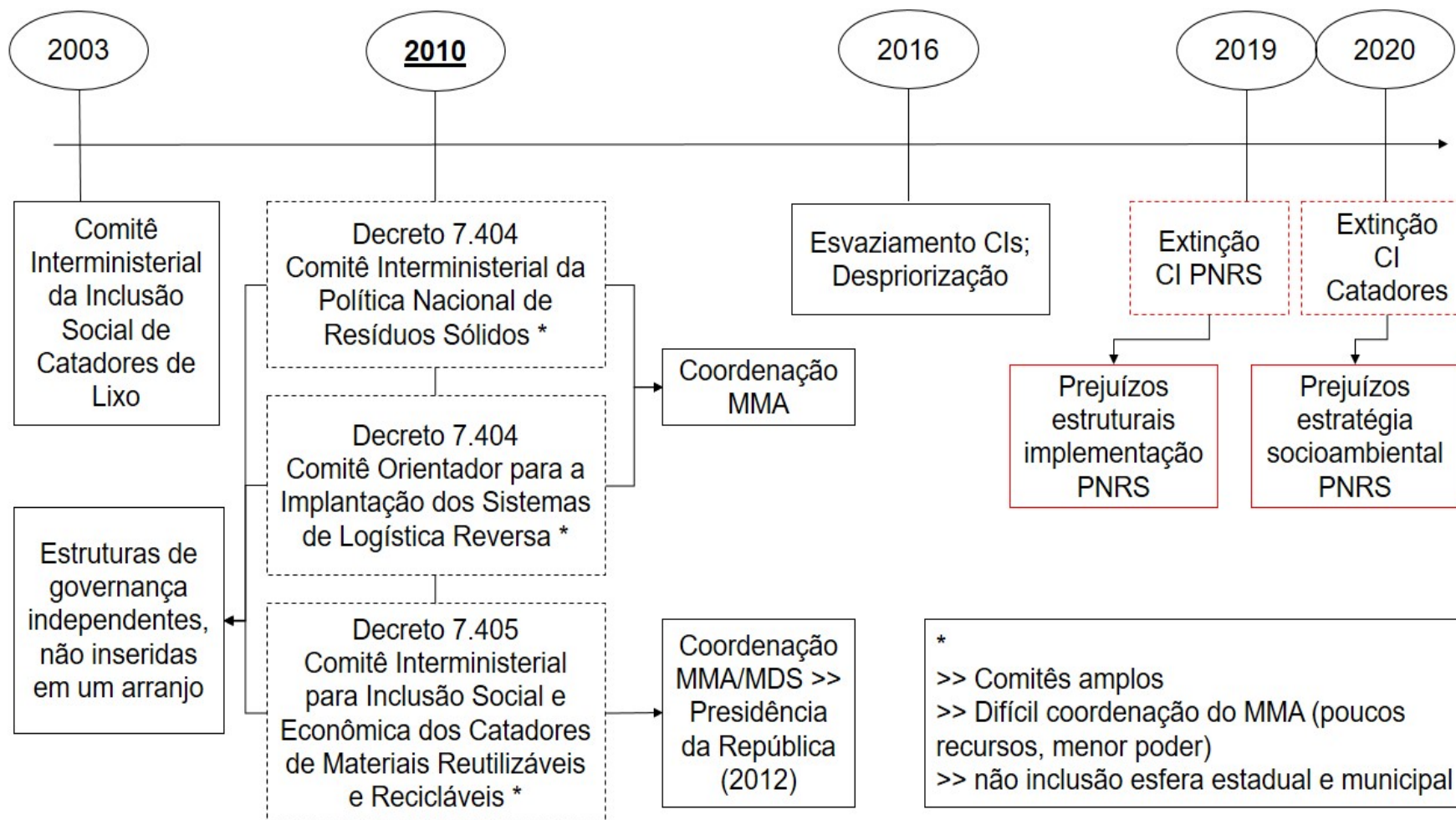
Nesse ponto o FEP assimila-se às discussões que permearam a aprovação do Novo Marco do Saneamento, sendo colocadas questões acerca da viabilidade de atendimento de municípios que não oferecem vantagem financeira à iniciativa privada, ao mesmo tempo em que esta é uma barreira à universalização (SOUSA, 2020).

Complementarmente, analisando o FEP sob a ótica da governança da PNRS, observa-se que esta estratégia, ainda que articule os principais atores federais envolvidos, não o faz de maneira institucionalizada, nem mesmo na perspectiva da

política pública, uma vez que foca no componente econômico e na regionalização, não apresentando a visão holística e sistêmica.

A Figura 12 apresenta um esquema das estruturas de governança federais no período após a promulgação da PNRS; já a Figura 13 apresenta a definição de competências federais a partir da PNRS, seu Decreto regulamentador e o Decreto n.º 7.405/2010.

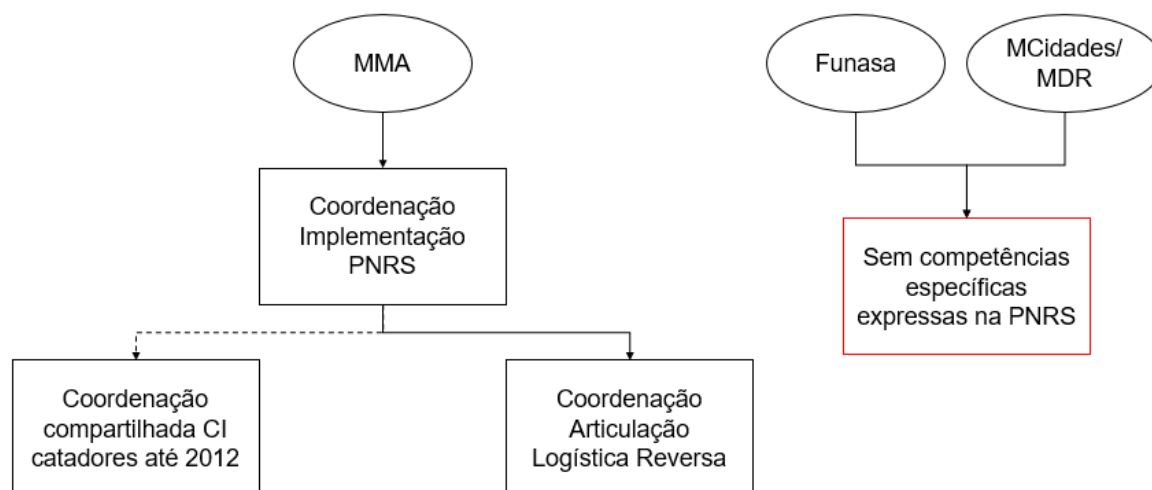
Figura 12. Representação esquemática das estruturas de governança após a PNRS.



Observações: CI - Comitê Interministerial; MDS - Ministério do Desenvolvimento Social.

Fonte: Elaborada pela autora.

Figura 13. Representação esquemática das responsabilidades federais segundo a PNRS e Decretos n.º 7.404/2010 e 7.405/2010.



Fonte: Elaborada pela autora.

A análise da governança em resíduos sólidos na esfera federal denota que este foi um elemento para o qual o poder executivo e legislativo não se atentaram ao longo da discussão e no período pós-PNRS. Considerando que antes da existência desta política a transversalidade da temática conformou-se em uma ótica tripartite da visão federal sobre a temática dos resíduos sólidos, nota-se a essencialidade de um arranjo de governança instituído para garantir a necessária definição de competências e articulação.

Para além da governança, esta análise apresenta certo distanciamento da visão sistêmica trazida pela PNRS. A estratégia apresentada pelo FEP (CEF, 2021a), a proposta do PLANARES disponibilizada em 2020 (MMA, 2020), o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar (MMA, 2019a) e o Programa Nacional Lixão Zero (MMA, 2019b) conformam uma visão na qual prevalece um distanciamento da implementação da PNRS de maneira global e sistêmica - deixando de lado o planejamento, a visão da gestão integrada e a inclusão socioprodutiva de catadores.

Ao invés disso, predominam enfoques isolados, tratados de maneira descolada da PNRS, com diminuta visão transversal da temática dos resíduos sólidos. Esta realidade pode indicar que a gestão federal atual diminui os amplos esforços despendidos para a elaboração da Lei n.º 12.305/2010, comprometendo a gestão de resíduos sólidos brasileira, que volta, em alguns aspectos, a ser pulverizada.

Após a análise da esfera federal e da inexistência de um arranjo de governança institucionalizado para a gestão de resíduos sólidos, mesmo após a promulgação da PNRS, outro aspecto que salta aos olhos é a baixa coordenação intergovernamental vertical - entre as diferentes esferas do governo - já que as únicas estruturas propostas a partir da PNRS, quais sejam os três comitês interministeriais, pouco abordam o papel dos estados e municípios na gestão dos resíduos sólidos. Assim, as próximas seções abordarão esta temática.

## **4.2 Esfera Estadual**

A articulação intergovernamental é indispensável para coordenar os esforços das distintas esferas do governo (OLIVEIRA, 2019). Assim, após a análise da esfera federal do grupo de interesse oficial segue-se à esfera estadual, sendo entrevistados cinco atores pertencentes a quatro estados da federação, todos contatos secundários, conforme o Quadro 2.

É interessante apontar a indicação majoritária para entrevistas junto a atores advindos de instituições estaduais de fiscalização e controle, quais sejam os Ministérios Públicos e Tribunais de Contas, um indício da maneira pela qual se dá a inserção estadual no arranjo de governança de resíduos sólidos brasileiro.

Previamente à apresentação dos resultados, cabe esclarecer de que forma se dá a articulação intergovernamental vertical no modelo de Estado brasileiro, qual seja, o federalismo cooperativo. Nesse sistema, o governo federal é responsável pela coordenação das principais políticas públicas de interesse do Estado, normatizando e apresentando os objetivos comuns ao país, induzindo as políticas nas diferentes escalas e também as financiando. Tal centralização do governo federal evita a sobreposição de políticas e minimiza as desigualdades territoriais (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO et al., 2020).

Nesse sentido, questões ambientais urbanas como a gestão de resíduos sólidos encontram-se na Constituição de 1988 - art. 23º - como competências comuns à União, aos estados e aos municípios, como citado previamente nesta tese (BRASIL, 1988). Partindo da coordenação federal, os estados possuem autonomia, sob o modelo federalista cooperativo, para implementar as políticas públicas em seus territórios, seguindo a lógica da descentralização (MAROTTI et al., 2016; ABRUCIO



et al., 2020) que pauta amplamente o modelo de implementação da PNMA, de 1981, e, posteriormente, da PNRs, em 2010.

É necessário apontar que este modelo de descentralização que combina a centralidade das diretrizes gerais e a implementação autônoma demanda participação das demais esferas no contexto das decisões federais, a fim de refrear deliberações unilaterais da União - ou seja, que não considerem questões regionais (MAROTTI et al., 2016; ABRUCIO et al., 2020). Este mecanismo é notadamente relevante em uma realidade como a brasileira, que engloba estados com os mais diversos perfis socioeconômicos e ambientais.

Com relação às responsabilidades estaduais na PNRs, estas encontram-se delineadas, essencialmente, nos artigos 11º, 12º, 16º e 17º da legislação. No art. 11º delimita-se a atuação estadual em seu território:

Art. 11. Observadas as diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento, incumbe aos Estados:

I - *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*, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal;

II - *controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama*.

Parágrafo único. A atuação do Estado na forma do caput deve *apoiar e priorizar* as iniciativas do Município de *soluções consorciadas ou compartilhadas* entre 2 (dois) ou mais Municípios. (BRASIL, 2010a).

Observa-se que fica reforçada a participação do estado na gestão de resíduos sólidos nas regiões metropolitanas e afins, na fiscalização e controle - notadamente nas questões associadas ao licenciamento ambiental estadual - e ainda a priorização de soluções regionalizadas.

O Art 12º, por sua vez, discorre acerca da responsabilidade estadual na organização e manutenção do Sinir, incumbências compartilhada com municípios e com a União (BRASIL, 2010a).

Posteriormente, os Art. 16º e 17º discorrem acerca das responsabilidades estaduais na esfera de planejamento em resíduos sólidos, de modo que o Art. 16 trata da elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, sendo a existência deste instrumento uma condição ao acesso de recursos da União; e o Art. 17º trata da elaboração - por parte dos estados, com a participação dos municípios - de planos regionais (BRASIL, 2010a).

Assim, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) resume em quatro pontos as principais competências estaduais na PNRS: (i) a integração dos processos de planejamento e execução da gestão de resíduos sólidos em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (ii) o controle e a fiscalização de geradores que realizam atividades passíveis de licenciamento ambiental; (iii) o apoio e priorização de soluções regionalizadas entre os municípios; e (iv) a elaboração dos Planos Estaduais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (CNM, 2015) às quais a autora desta tese acresce a (v) organização e manutenção do Sinir junto à União e aos municípios.

Iniciando a análise dos dados coletados, observa-se que no *período anterior à PNRS* os atores da esfera estadual entrevistados pontuam que a atuação em resíduos sólidos por parte dos estados ocorria majoritariamente na ótica ambiental, notadamente nas questões de disposição final ambientalmente inadequada de resíduos sólidos.

Os entrevistados do Ministério Público do Mato Grosso do Sul (MPMS), de Alagoas (MPAL) e de São Paulo (MPSP) indicam atuações nesse contexto desde o final da década de 1980 e início da década de 1990, já que a criação destes órgãos se deu pela CF 1988. No estado do Mato Grosso do Sul a ação mais antiga do MP identificada pelo entrevistado data de 1990, com o objetivo de extinção do “lixão lagoa da cratera”, no município de Campo Grande.

Já o entrevistado do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE-MS) também associa a atuação pré-PNRS à disposição final ambientalmente inadequada de resíduos sólidos, sem que haja uma data precisa para o início desta prática.

No caso do ator entrevistado pertencente ao órgão ambiental do estado de São Paulo (CETESB) a atuação nesta área remete ao início da década de 1980, ou seja, desde a promulgação da PNMA, citando ainda outras normativas anteriores à PNRS que embasaram a atuação do órgão em resíduos sólidos anteriormente à Política Nacional, como é o caso: do Decreto n.º 4.074/2002, que regulamenta a Lei n.º 7.802/1989 que dispõe, entre outras questões, acerca do destino final dos resíduos e embalagens de agrotóxicos, seus componentes e afins; e de Resoluções do CONAMA que disciplinam resíduos sólidos específicos como pneus, pilhas e baterias e óleo lubrificante. Nesse caso também evidencia-se uma atuação amplamente associada à

ótica ambiental, com característica notadamente técnica e especializada, sem uma visão sistêmica da gestão de resíduos sólidos.

Ressalta-se que a atuação dos Ministérios Públicos Estaduais antes da promulgação da PNRS já era relevante em todo o país. Além dos atores entrevistados nesta pesquisa, pode-se citar também documentos como o relatório “Desafio do Lixo - Problemas, Responsabilidades e Perspectivas” elaborado pelo Ministério Público da Bahia (MPBA) em 2007, no qual o MPBA demonstra grande preocupação com a questão da gestão de resíduos sólidos, seguindo a um extenso diagnóstico dos municípios do estado, notadamente com foco na disposição final, mas também levantando a necessidade de uma visão sistêmica e integrada sobre a questão (BAHIA, 2007).

No caso da atuação estadual no *período de discussão da PNRS*, a CETESB citou a participação dos órgãos ambientais estaduais neste processo, enquanto os demais atores destacam a inexistência ou desconhecimento de tal participação. A participação estadual exclusivamente de órgãos ambientais na discussão da legislação pode ser compreendida como uma fragilidade na articulação intergovernamental vertical na governança de resíduos sólidos brasileira, considerando a transversalidade desta temática e a atuação prévia de outros órgãos, como os Ministérios Públicos Estaduais.

Complementarmente, o mapeamento do processo de formulação da PNRS elaborado por Araújo (2013b) identifica apenas a CETESB como órgão estadual participante do processo de discussão da PNRS, o que aponta para uma participação pontual em oposição a uma ampla presença de órgãos ambientais estaduais.

*Após a promulgação da PNRS* os atores estaduais identificam um aumento de suas atribuições em maior ou menor grau. Neste aspecto, a CETESB destaca a criação de mais instrumentos de planejamento e controle para o setor de resíduos sólidos. Ainda que não tenha sido citado na coleta de dados, cabe citar a participação deste órgão junto ao governo federal no processo de elaboração da primeira versão do PLANARES, em um processo de articulação vertical (CETESB, 2018).

Os três atores pertencentes aos Ministérios Públicos Estaduais (MPSP, MPAL e MPMS) destacam um significativo aumento de suas atribuições, assim como a melhoria nas possibilidades de atuação dos MPEs, que passam a atuar com maior expressividade para além das questões relacionadas à destinação final ambientalmente inadequada de resíduos sólidos, trabalhando também na busca pela

elaboração dos planos de resíduos sólidos, questões relacionadas aos acordos setoriais e à logística reversa, coleta seletiva e participação das cooperativas de catadores nos sistemas de gestão, assim como questões associadas aos grandes geradores.

Ao elencar as novas atribuições advindas da PNRS, o MPSP também pontua que o poder público e a sociedade de maneira geral não encontravam-se preparados para as questões trazidas pela PNRS, destacando a importância do MP para a efetiva implementação da política.

Externamente às entrevistas realizadas, o papel dos Ministérios Públicos pós PNRS pode ser observado também no Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) que criou, em 2011, o projeto RESSanear, posteriormente transformado em um programa que busca atuar: (i) na elaboração e (ii) implementação dos PMGIRS; e (iii) em iniciativas para fortalecer a responsabilidade compartilhada e implementar sistemas de logística reversa (RS, 2021).

Além disso, cita-se ainda a experiência do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), que desde 2018 conduz o Projeto “Lixo Negociado”, com o objetivo de atender a PNRS, focando também na disposição final ambientalmente adequada, atuando na recuperação e remediação de áreas degradadas pela disposição irregular de resíduos sólidos, bem como na disposição final em aterros controlados como medida intermediária enquanto os aterros sanitários regionais não estiverem construídos (RN, 2019).

Observa-se, portanto, a relevância dos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) como atores essenciais desta esfera na observância e atuação na gestão de resíduos sólidos, com foco na disposição final. Destaca-se também a postura proativa de muitos destes órgãos em buscar auxiliar os municípios para além de sua função de comando e controle. Desse modo, estes atores poderiam ser chave no arranjo institucional da governança de resíduos sólidos no Brasil.

O relato do TCE-MS aponta que este órgão passou de uma postura reativa - pré-PNRS - para uma postura proativa - pós-PNRS - com relação à gestão de resíduos sólidos, de modo que iniciou uma ação pioneira entre os governos estaduais de levantamento da situação e dos custos da gestão de resíduos nos 79 municípios do estado.

A avaliação do TCE-MS foi de que a solução mais interessante para a realidade do MS, considerando especialmente os custos e a sustentabilidade econômico-

financeira dos serviços, seria a formação de 14 arranjos regionais - na forma de consórcios públicos -, cada um com seu aterro sanitário. A existência de tais arranjos diminuiria os custos e permitiria investimentos de maior escala, bem como a construção de empreendimentos com maior vida útil<sup>23</sup> - podendo, inclusive, atrair investimentos de outras fontes (MS, 2016). Cabe ressaltar que o MPMS não mencionou, no contexto de sua entrevista, movimentações deste órgão para apoiar o consorciamento no estado. Tal informação também não consta do “Relatório da Atuação do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na Temática dos Resíduos Sólidos” (MS, 2019), ainda que atue de maneira conjunta ao TCE-MS.

A partir desta postura proativa o TCE-MS iniciou o ‘Programa de Aprimoramento da Gestão de Resíduos Sólidos dos Jurisdicionados’, assim como um processo de articulação com o MPMS, posteriormente articulando-se também com o órgão ambiental do estado e o próprio governo estadual.

Após a criação do programa formou-se, neste mesmo estado, o “Projeto Resíduos Sólidos – Disposição Legal”, envolvendo seis órgãos públicos e buscando resolução para atuações do MPMS que tramitam há anos, apresentando aos envolvidos as vantagens de soluções consorciadas para a gestão de resíduos sólidos, especialmente no caso da disposição final ambientalmente adequada (CNMP, 2017).

O TCE-MS acredita que a PNRS foi determinante para a transição de uma atuação individualizada dos órgãos estaduais para um formato articulado e integrado, fazendo deste estado um exemplo de boas práticas na atuação estadual na gestão de resíduos sólidos.

Outra iniciativa pioneira do MS - articulada pelo MPMS - consiste na contratação de estudo para a valoração do dano ambiental e prejuízo aos cofres públicos pela não aplicação da logística reversa de embalagens no estado. Este custo foi estimado em R\$12.939.748,70 ao ano, em média, considerando os danos ambientais, aos cofres públicos e o valor devido aos catadores (MS, 2017). Posteriormente, o estado foi um dos pioneiros na regulamentação regional para a implantação da logística reversa de embalagens em seu território, por meio do Decreto n.º 15.340/2019.

---

<sup>23</sup> A título de interesse, o mesmo estudo do TCE-MS estimou que “os custos com a implementação de um aterro sanitário se dividem em 32% para implantação e 68% para operação em um horizonte de 20 anos” (MS, 2016).

Um exemplo da atuação desarticulada dos órgãos estaduais pré-PNRS dava-se, por exemplo, pela demanda do MPMS para que municípios de pequeno porte construíssem aterros sanitários municipais. A partir da articulação entre o MPMS e o TCE-MS, o órgão responsável pelas contas do estado trouxe ao MPMS a visão técnico-econômica da inviabilidade de aterros sanitários em municípios de pequeno porte, considerando os elevados custos de manutenção e operação desta infraestrutura.

Além disso, o trabalho integrado dos órgãos estaduais, segundo o TCE-MS, fez com que os municípios passassem de uma postura temerária com relação aos órgãos de fiscalização e controle para uma visão de que estes órgãos constituem referências e podem auxiliá-los na estruturação da gestão de resíduos sólidos municipal.

O TCE-MS ainda explora a relação intergovernamental vertical - com o governo federal na figura da Funasa - neste processo de atuação articulada, apontando inicialmente para uma relação conturbada, já que recursos federais oriundos de emendas parlamentares eram repassados aos municípios a fim de financiar a instalação de infraestruturas de resíduos sólidos, mas sem o devido embasamento sobre a viabilidade técnica e econômica de tais ações estruturais. Tal situação, também destacada pelo MPMS, levava à perda de recurso público no longo prazo, já que os municípios não possuíam condições financeiras para operar as infraestruturas instaladas ao longo do tempo, retornando a situações de gestão inadequada dos resíduos sólidos.

Em escala nacional, como anteriormente mencionado, um acórdão do TCU impôs pressão sobre a Funasa para aprimoramento de seu modelo de financiamento, considerando o elevado número de aterros sanitários financiados que passavam a operar como “lixões” devido à incapacidade econômico-financeira dos municípios para manutenção destas infraestruturas. Satisfatoriamente, na coleta de dados junto à Funasa, notou-se que este órgão federal modificou sua visão da gestão de resíduos sólidos, possuindo atualmente uma interpretação sistêmica, valorizando ações estruturais e estruturantes.

Ainda sobre a relação entre governo estadual e federal, os atores estaduais entrevistados apresentam perspectivas distintas acerca das responsabilidades de resíduos sólidos na esfera federal, bem como sobre a interação vertical entre governo federal e governo estadual.

O MPSP avalia que a maior competência na esfera federal associa-se ao MMA, de modo que os demais órgãos, em realidade, possuem apenas fontes de financiamento. É interessante ressaltar que o MPSP avalia que o financiamento dos distintos órgãos relaciona-se principalmente às finalidades intrínsecas de cada ator - estando, portanto, descolado da PNRS. Finalmente, em postura análoga àquela apresentada pelo MCidades, o MPSP acredita que a existência de um ator de referência nacional facilitaria a implementação da PNRS, conferindo praticidade e transparência ao processo.

A visão da CETESB parte de uma perspectiva econômico-financeira, observando que os recursos federais são insuficientes para financiar a gestão municipal de resíduos sólidos, cabendo assim aos municípios planejarem de maneira detalhada sua gestão e aprimorarem-na, utilizando-se de instrumentos como diretrizes específicas para grandes geradores, a fim de amenizar a pressão sobre as contas públicas municipais.

Nesse último aspecto vale ressaltar que a pesquisa de Oliveira (2019) observou que situações de orçamentos restritos para a gestão de resíduos sólidos na Malásia levaram o governo local a inovar, articulando-se com o governo nacional e com outros grupos de interesse - notadamente de interesse coletivo, resultando no aprimoramento da gestão de resíduos sólidos se comparado a regiões que possuíam maior orçamento.

Ainda, percebe-se uma divergência entre a percepção da CETESB quando comparada à visão de um órgão específico da área econômico-financeira, como é o caso do TCE-MS, já que este último explora a questão para além do recurso disponível, abordando também a sustentabilidade econômico-financeira da gestão de resíduos de maneira geral, o que pode ser feito a partir de um planejamento detalhado - o que foi também sugerido pela CETESB.

A análise do TCE-MS é de que não basta haver recurso federal, caso este seja aplicado sem embasamento técnico que comprove êxito a longo prazo. Analogamente, o estudo de Borja (2014) acerca da aplicação de recursos federais em saneamento básico mostra que esta se faz de maneira incoerente no sentido da universalização, pois os recursos federais são aplicados de modo a perpetuar as desigualdades regionais - na contramão dos objetivos do federalismo cooperativo. Tais elementos reforçam que o investimento de recursos federais na área demanda aprimoramento.

O TCE-MS aponta não possuir interrelação com MMA e MDR, mas percebe uma articulação horizontal - dentro da esfera federal - e vertical deficitária, já que as três esferas de governo atuam de maneiras distintas e não há grande integração entre elas, levando à perda de recursos, bem como ao não atingimento das metas da PNRS.

Este ator também explora a relação vertical entre estados e municipalidades, declarando que inicialmente o estado do MS teve dificuldade em atrair os municípios para o enfrentamento da questão, identificando a falta de capacitação técnica municipal como um entrave para este primeiro momento de articulação. A baixa capacitação técnica municipal e falta de multidisciplinaridade das equipes são apontadas também por Santiago (2016) e Marino et al. (2018) como um entrave para a gestão municipal de resíduos sólidos. A partir desta percepção, o TCE-MS e o MPMS passaram a oferecer apoio técnico - ainda que sejam órgãos de fiscalização e controle - ganhando, posteriormente, maior apoio do governo estadual para esta atuação intergovernamental vertical - entre estado e município.

Cabe ressaltar que no planejamento estratégico do MPMS lançado em 2010 a gestão de resíduos sólidos foi apontada como uma das principais agendas de atuação na gestão ambiental urbana (MS, 2019), reforçando sua relevância na esfera estadual.

O MPAL avalia que os atores federais afetos à gestão de resíduos sólidos atuam de maneira integrada. De maneira diversa, o MPSP avalia que há falta de organização e desinteresse de outros Ministérios sobre a questão. O órgão observa que este contexto impossibilitou a publicação do PLANARES, ainda que estivesse finalizado e passado por consultas públicas em 2011, fato que o MPSP classifica como grande prejuízo para a PNRS.

O cenário delineado pelo MPSP pode associar-se, como anteriormente apontado, ao baixo poder do MMA e como esta situação afeta sua capacidade de implementar a PNRS (SPETH, 2005; LORENZETTI & CARRION, 2012; MOURA & BEZERRA, 2016). Ainda, este ator aponta como prejudicial para a implementação da PNRS as intervenções políticas realizadas em razão do *lobby*<sup>24</sup> empresarial que busca desobrigar-se de suas responsabilidades.

A CETESB analisa fragilidades na indefinição de responsabilidades a partir de sua experiência, no contexto de questionamentos judiciais feitos a esta instituição sobre o procedimento de inclusão da logística reversa como condicionante do

---

<sup>24</sup> Atividade de pressão por parte de um grupo organizado, a fim de exercer influência no voto de parlamentares, conforme determinados interesses (MICHAELIS, 2021).



licenciamento ambiental estadual - constante na Resolução SMA n.º 45/2015. A decisão favorável à CETESB apontou para o fato de que cada ente federativo fiscaliza o cumprimento da PNRS no exercício e limites de sua própria competência. Não obstante, a indefinição de responsabilidades nas três esferas de governo permanece como fragilidade da PNRS.

Os atores estaduais abordaram também as fragilidades da PNRS, destacando-se, no caso do MPMS: a baixa adesão da população à coleta seletiva, identificada pelo ator como maior gargalo da política; a não observância do tratamento de resíduos orgânicos, responsáveis por 50% do volume de resíduo gerado; e a inefetividade da implementação do acordo setorial de embalagens, ainda que esteja evoluindo, segundo o mesmo entrevistado.

O MPSP destaca a responsabilidade compartilhada como fragilidade, responsável por estagnar a implementação da logística reversa ainda que atualmente esteja caminhando para posturas de maior convergência. Além disso, este ator aponta o excesso de atribuições para os municípios, que atualmente encontram-se em situações financeiras desfavoráveis, enfrentam questões relacionadas à vontade política, ausência de técnicos e não possuem usualmente apoio efetivo dos estados - situação que será abordada na próxima seção. A CETESB também aponta como maior fragilidade a falta de recursos municipais para financiar a gestão de RSU, ponto também destacado pelo TCE-MS, que vê a questão do financiamento dos sistemas como maior gargalo para implementação da PNRS.

O TCE-MS também destaca como fragilidades a capacitação técnica municipal, a integração entre os setores público e privado, bem como a articulação intragovernamental, apontando que a responsabilidade compartilhada não representa compartilhamento efetivo das diferentes competências. Este ator acredita ser necessário evoluir das discussões amplamente jurídicas em torno da PNRS para questões de cunho técnico, associadas diretamente à implementação.

O MPAL vê a falta de comprometimento dos gestores, bem como questões na atuação dos órgãos fiscalizatórios como fragilidades para implementar a PNRS.

Com relação às potencialidades trazidas pela PNRS, o MPMS aponta a valorização do material reciclável por meio da logística reversa. Já o MPSP elenca, além da celebração dos acordos setoriais, a elaboração e implementação dos PMGIRS, assim como a redução do volume de resíduos sólidos encaminhados precocemente para a disposição final a partir de melhorias significativas da coleta

seletiva. Em consequência, vê também potencialidades para o desenvolvimento da indústria de reciclagem com inclusão social de catadores e a ampliação da educação ambiental, formando uma geração de cidadãos engajada e com maior consciência quanto ao consumo de bens e serviços.

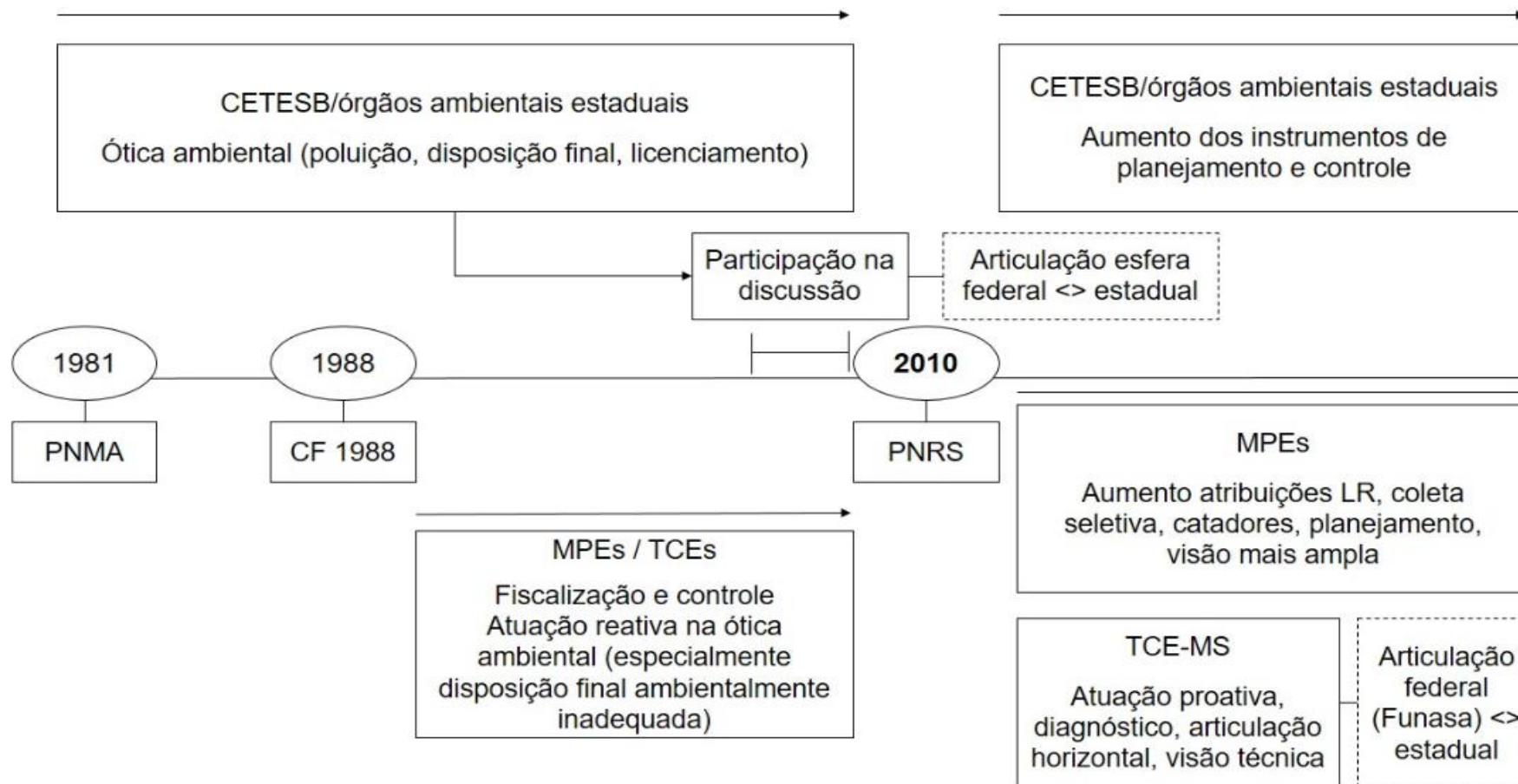
Finalmente, a CETESB vê grande potencial para um maior aproveitamento dos resíduos sólidos, tendo em vista os avanços tecnológicos do setor.

Nota-se, a partir das entrevistas junto aos atores federais, que a esfera federal dá maior destaque ao papel dos estados no processo de regionalização da gestão de resíduos sólidos, estando ou não associada ao planejamento. Esta percepção também é apresentada por Araújo (2013b). Por outro lado, os entrevistados da esfera estadual destacam majoritariamente seu papel no controle e fiscalização da disposição final ambientalmente adequada - estando ou não associada à regionalização - e da gestão de resíduos relacionada às questões do licenciamento ambiental estadual.

Considerando o foco amplo desta pesquisa, observa-se uma oportunidade de estudos futuros explorando, com maior participação dos estados na amostra, a compreensão de seu papel na gestão de resíduos sólidos, investigando em maior detalhe como estes percebem seu papel no apoio à gestão compartilhada.

A Figura 14 apresenta de maneira esquemática a estrutura de governança estadual na gestão de resíduos sólidos brasileira observada.

Figura 14. Representação esquemática da estrutura de governança estadual na gestão de resíduos sólidos brasileira.



Fonte: Elaborada pela autora.

Observa-se a importância dos Ministérios Públicos Estaduais como atores-chave para o diagnóstico e a interface vertical entre governos estaduais e municipais na gestão de resíduos sólidos, especialmente nas questões relativas à disposição final.

Além disso, fica claro o sucesso de iniciativas de articulação horizontal na esfera estadual, como é o caso do TCE-MS e MPMS, ainda que esta conexão tenha ocorrido informalmente, sem a existência de um arranjo que favorecesse a interação destes órgãos - o que faz desta experiência um caso pontual no território brasileiro.

Ainda, os órgãos ambientais estaduais caracterizam-se por uma atuação focada, especialmente no licenciamento ambiental estadual e na aplicação de instrumentos da PNRS exclusivamente sob a ótica ambiental.

No caso dos entrevistados, o TCE-MS, traz uma visão mais sistêmica da gestão de resíduos sólidos, com elevado nível de articulação horizontal - entre o TCE-MS, MPMS, governo estadual, órgão ambiental estadual - e ainda a Funasa, numa articulação vertical.

A divergência observada entre a compreensão do papel estadual a partir da visão federal e do próprio entendimento estadual representa uma fragilidade para a implementação da PNRS, já que cada ente caminha no sentido de uma prioridade, em uma clara fragilidade de articulação intergovernamental, que pode datar inclusive do período de discussão da PNRS, que não incluiu amplamente os estados.

Acerca da regionalização por iniciativa dos estados, alguns apresentaram estudos nesse sentido nos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos (PERS), como é o caso de: São Paulo, Ceará, Pará, Acre, Espírito Santo e Pernambuco, por exemplo. No entanto, poucos estados atuaram para a implementação das regionalizações propostas, sendo o Ceará o estado modelo desta iniciativa (MORAES & GODOY, 2012). Novamente, destaca-se a atuação dos MPs no sentido da implementação da gestão regionalizada - ao menos para a disposição final - como é o caso do MPRN, anteriormente citado, e do próprio MPMS, ainda que não tenha trazido majoritariamente a visão da regionalização em sua entrevista.

Por outro lado, é necessário ter em conta a continentalidade brasileira, de modo que alguns estados não vislumbram a regionalização para disposição final ambientalmente adequada de seus municípios devido a, por exemplo, longas distâncias entre as sedes municipais, como ocorre nas regiões Norte e Centro-Oeste

(VITAL et al., 2014). Estes casos não são satisfatoriamente atendidos pela estratégia definida na PNRS.

Além disso, alguns entrevistados da esfera federal consideraram os estados omissos na gestão de resíduos sólidos. No entanto, cabe a reflexão sobre o papel da União no federalismo cooperativo e na descentralização que embasa a PNRS. Neste modelo, a União deveria fomentar a participação estadual, bem como a articulação vertical, o que não ocorreu de acordo com os dados coletados.

A participação dos estados - através de diferentes órgãos - na discussão da PNRS seria enriquecedora para a conformação da estratégia nacional de resíduos sólidos, já que poderia abranger distintas realidades, além de aproveitar experiências previamente existentes, já que 16 estados e o Distrito Federal possuem Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos anteriores à PNRS, sendo eles: Ceará (2001), Distrito Federal (2003), Espírito Santo (2009), Goiás (2002), Mato Grosso do Sul (2000), Mato Grosso (2002), Minas Gerais (2009), Pernambuco (2001), Paraná (1999), Rio de Janeiro (2003), Rio Grande do Norte (2004), Rondônia (2002), Roraima (2004), Rio Grande do Sul (1994), Santa Catarina (2005), Sergipe (2006) e São Paulo (2006) (MAROTTI, 2018).

A análise da esfera estadual, portanto, apenas reforça que o ciclo da política pública da PNRS não considerou as interrelações verticais entre governo federal e estaduais para a gestão de resíduos sólidos, o que não apenas impacta negativamente a governança e o processo de implementação, mas também vai na contramão da descentralização e do federalismo cooperativo.

### **4.3 Esfera Municipal**

Tendo apresentado as esferas federal e estadual, a seguir serão abordados os resultados referentes às municipalidades, nível local de implementação da PNRS. Foram entrevistados três atores, sendo eles: a Confederação Nacional de Municípios (CNM); a Federação das Associações de Municípios da Paraíba (FAMUP); e a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA). Todos os entrevistados desta seção correspondem a contatos secundários, conforme o Quadro 2.

Inicialmente, contudo, faz-se necessário destrinchar as responsabilidades legais dos municípios na gestão de resíduos sólidos. Segundo a Carta Magna

brasileira, Constituição Federal de 1988, em seu 23º artigo, a CF define que “VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “IX - promover programas (...) de saneamento básico” são competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos *Municípios* (BRASIL, 1988), como anteriormente citado.

No 30º artigo da CF, ficam definidas como competências municipais “I - legislar sobre assuntos de interesse local” e “V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (...)”. Ainda que a definição do titular dos serviços de saneamento básico seja uma questão controversa - especialmente em regiões metropolitanas e em outros perfis de conurbação - os municípios exercem tal competência historicamente, de maneira que os serviços de limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos urbanos caracterizam-se como assuntos de interesse local, ficando definida a *titularidade*<sup>25</sup> *municipal* sobre os serviços (BRASIL, 1988; CUNHA, 2011; SILVA et al., 2014; JACOBI & BESEN, 2011).

Deste modo, compreende-se que a gestão de resíduos sólidos urbanos constitui uma competência municipal, ainda que a temática seja de responsabilidade compartilhada com a União e os estados, sendo notável a necessidade de articulação intergovernamental para sua execução bem sucedida.

Destaca-se ainda que a falta de detalhamento constitucional acerca das responsabilidades e direitos da municipalidade resultaram em brechas administrativas e institucionais que prejudicam as políticas ambientais (SCARDUA & BURSZTYN, 2003), como é o caso da gestão de resíduos sólidos e, particularmente, de sua governança.

A partir de 2010, com a promulgação da PNRS, algumas responsabilidades municipais foram detalhadas. Por exemplo, no Art. 10º é reafirmada a responsabilidade municipal pela “gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios”, mantendo garantidas as competências de fiscalização e controle de órgãos das demais esferas, assim como a responsabilidade dos geradores pelo gerenciamento dos resíduos por estes produzidos.

---

<sup>25</sup> “A titularidade de um serviço público nada mais é do que uma competência administrativo-constitucional. Ser titular significa ser o responsável pela prestação de um serviço público.” (CUNHA, 2011, p. 10).

As competências relativas ao planejamento recebem destaque nos artigos 18º e 19º. No Art. 18º fica definida a obrigatoriedade de elaboração do PMGIRS pelos municípios para que estes tenham acesso

a recursos da União, ou por ela controlados, 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. (BRASIL, 2010a).

Já o Art. 19º traz o detalhado conteúdo mínimo do PMGIRS, qualificando-se a nível de termo de referência para elaboração do documento. Também cabe ressaltar que o PMGIRS é o plano cujo conteúdo possui maior detalhamento na PNRS, superando o PLANARES e o PERS. É notável que a normativa nacional tenha tamanha atenção ao conteúdo do PMGIRS mas não observe o mesmo nível de detalhamento para as instâncias superiores de planejamento, o que pode levar a incongruências no encadeamento destes instrumentos e, assim, prejudicar a articulação intergovernamental vertical e, conseqüentemente, a governança da política.

Além do planejamento, outras temáticas relativas às responsabilidades municipais são apresentadas na PNRS. No Art. 8º, por exemplo, fica definido como instrumento da política “XIV - os órgãos colegiados municipais destinados ao *controle social* dos serviços de resíduos sólidos urbanos” (BRASIL, 2010a, destaque da autora), em uma importante menção ao controle social e a conseqüente participação da sociedade - e articulação com o grupo de interesse coletivo - na gestão de resíduos sólidos.

No Art. 12º é apresentada a responsabilidade conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na organização e manutenção do Sinir (BRASIL, 2010a), reforçando o caráter intergovernamental da PNRS, que demanda atuação conjunta e articulada.

A CNM, em sua publicação “Política Nacional de Resíduos Sólidos: Obrigações dos Entes Federados, Setor Empresarial e Sociedade” (2015) elenca seis competências municipais trazidas pela PNRS: (i) a elaboração dos PMGIRS; (ii) o encerramento e a remediação de locais de disposição final inadequada; (iii) a efetivação da coleta seletiva com inclusão social; (iv) a realização do tratamento dos resíduos orgânicos; (v) a disposição final ambientalmente adequada exclusivamente

de rejeitos; e (vi) a articulação da logística reversa na esfera local. Ainda que as responsabilidades sejam trazidas pela PNRS, é no PMGIRS que o município deve estabelecer com detalhamento suas estratégias para a efetivação das referidas incumbências.

A coleta de dados na esfera municipal deu-se pela entrevista de atores que congregam grupos de municípios. O primeiro que será abordado é a CNM, fundada em 1980 como organização independente que busca consolidar a autonomia dos municípios, sendo atualmente a maior entidade municipalista da América Latina (CNM, 2021).

Anteriormente à promulgação da PNRS, a CNM já atuava no setor de resíduos sólidos, especificamente nas vertentes técnica e política. Na vertente técnica este ator oferecia apoio aos municípios através de eventos, visitas técnicas, recebendo contato direto de prefeituras e outras modalidades, buscando esclarecer as legislações federais referentes a resíduos sólidos. Previamente à PNRS, o suporte era focado na disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos, buscando o encerramento e recuperação das áreas de disposição inadequadas e incentivando a construção de aterros controlados e aterros sanitários. A assistência da CNM também se dava apresentando aos municípios os órgãos do governo federal onde havia recurso disponível para investimento no setor.

A esfera de atuação política se dava fortemente junto ao Congresso Nacional, na busca pela autonomia municipal, e por recursos técnicos e financeiros para os municípios. As ações junto ao Executivo se davam principalmente junto a Ministérios no sentido de buscar a implementação de programas de apoio municipal.

Nota-se, portanto, como questões relevantes na visão deste ator anteriormente à PNRS: (i) a disposição final inadequada; e (ii) a necessidade de recursos técnicos e financeiros.

No processo de discussão da PNRS, a CNM destaca maior atuação a partir dos anos 2000, apontando para a ausência e mesmo a exclusão da participação municipal que, em sua visão, permanece até a implementação, sendo temáticas discutidas sem a inserção municipal, em uma clara fragilidade da articulação vertical do grupo de interesse oficial, impactando negativamente a governança da política.

Após a promulgação da PNRS a CNM indica uma grande mudança no papel dos municípios na gestão de resíduos sólidos, destacando especialmente o curto prazo definido para o cumprimento do 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” (BRASIL, 2010a), resultando no envio exclusivo de rejeitos para aterros sanitários em quatro anos a partir da promulgação.

Assim, a partir da PNRS a CNM vislumbra o aumento das atribuições municipais devido à visão sistêmica da gestão de resíduos trazida pela lei. Este ator também destaca a mudança de percepção dos órgãos de controle - especialmente os Ministérios Públicos Estaduais - sobre os municípios, em uma atuação inicial que demandava o cumprimento da legislação sem a percepção da inexistência de recursos para tal, judicializando as municipalidades - pessoa jurídica - e os prefeitos - pessoa física.

Nesse sentido, a CNM aponta os municípios como o elo mais frágil da cadeia, uma vez que a própria União não havia efetivamente publicado o PLANARES até 2019 - quando se deu a entrevista - como não o fez até o primeiro semestre de 2021, ou mesmo não apresentou o Sinir no prazo devido. No mesmo contexto, a entidade indica que a PNRS trouxe poucas atribuições aos estados. A lógica de pensamento é de que as esferas superiores - estadual e federal - detém maior quantidade de recursos técnicos e financeiros e, se estes atores não cumpriram os prazos determinados pela PNRS, é insensato realizar tais cobranças da esfera municipal. Complementarmente, sendo o município titular deste serviço, historicamente atribui-se a ele maior responsabilidade, sem que, necessariamente, seja possível que ele cumpra com todas as incumbências delineadas pela PNRS.

Esta percepção alinha-se com a análise dos atores estaduais entrevistados de que os municípios - especialmente os menores - possuem baixa capacidade técnica para lidar com as questões complexas e transversais relacionadas à gestão de resíduos sólidos, constatação corroborada por estudos como os de Scardua & Bursztyn (2003), Jacobi & Besen (2011), Santiago (2016) e Marino et al. (2018). Nota-se, portanto, um elevado volume de responsabilidades que não correspondem à realidade técnico-financeira dos municípios brasileiros.

Sobre o PLANARES, a CNM comenta que o documento disponibilizado à consulta pública em 2011 previa investimentos federais para o setor e a criação de programas, bem como delineava estratégias de apoio aos municípios. Sem a publicação oficial do Plano Nacional, a União permaneceu com poucas responsabilidades efetivamente pactuadas, ao mesmo tempo em que não foi

penalizada judicialmente pelo não-cumprimento de suas competências. Nesse sentido, a CNM aponta a elaboração de um PLANARES nos moldes daquele de 2011 como uma potencialidade para a implementação da PNRs.

Na esfera do planejamento municipal, desde o vencimento do prazo inicial para a elaboração dos PMGIRS - em 2012 - os municípios não conseguiram mais acessar recursos da União para elaborar seus planos. Caso o município não possua recursos para elaborá-lo de maneira autônoma, ficam tamponadas as demais possibilidades de acesso a recursos e o efetivo cumprimento da PNRs (CNM, 2015).

Além disso, uma vez elaborados os PMGIRS, não existe garantia de que os municípios terão acesso a recursos para sua implementação, mostrando a importância da governança, assim como a necessidade de articulação intergovernamental encadeada como fundamental para o amplo sucesso da PNRs e o uso sustentável dos recursos técnicos e financeiros disponíveis (CNM, 2015).

A exclusão ou ausência da participação municipal é apontada pela CNM nas relações intergovernamentais junto aos estados, citando-se os exemplos do estado do Rio Grande do Norte e de Pernambuco, que elaboraram propostas de regionalização *top-down* que posteriormente foram rejeitadas pelos municípios por serem consideradas tecnicamente inviáveis.

Assim, a CNM não vê compartilhamento de competências entre as distintas esferas de governo - ainda que a gestão de resíduos sólidos seja comum às três -, mas sim uma difusão ou dispersão do apoio que deveria ser dado aos municípios. Esta entidade compreende que à esfera federal e às estaduais caberia o aporte de infraestrutura, de modo que os municípios fossem responsáveis pela prestação dos serviços, operação e manutenção das infraestruturas, seja de maneira consorciada ou da melhor maneira que julgassem. Neste contexto, é relevante recordar que, a exemplo da disposição final, a lógica dos custos abarca 32% para a implantação da infraestrutura, enquanto a maior parte - aproximadamente 70% - corresponde à operação (MS, 2016).

Outra questão pouco levantada pelos entrevistados e apontada por esta entidade é que a União apresentou uma visão padronizada para os municípios - já que todos são considerados igualitários pela PNRs, exceto pelo recorte populacional que possibilita o planejamento simplificado. Os 5.570 municípios brasileiros possuem características amplamente distintas com relação aos aspectos demográficos, ambientais, técnicos, sociais e econômicos, o que impacta diretamente na gestão de

resíduos sólidos, como apontado por esta autora na seção anterior. Esta visão padronizada do território é apontada como uma fragilidade da PNRS.

As relações intergovernamentais no período pós-PNRS sofreram importantes modificações positivas, na percepção da CNM. É o caso dos Ministérios Públicos Estaduais que, após verificar que a judicialização dos municípios não resultava no atendimento da lei, uma vez que os municípios não possuíam recursos para implementá-la, tais órgãos começaram a modificar seu paradigma de atuação - ainda que pontualmente.

Um exemplo desta mudança se dá no estado de Alagoas, primeiro estado da região Nordeste a encerrar seus lixões - com as áreas ainda em processo de recuperação. A atuação do MPAL se deu em conjunto com a Associação de Municípios do Estado (AMA) e com o governo estadual, a fim de apoiar os municípios. O estado responsabilizou-se pela proposta de regionalização e financiamento dos planos intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos. A lógica desta estratégia é de que os municípios já consorciados teriam maior sustentabilidade para operação e manutenção dos aterros sanitários.

Neste exemplo de Alagoas a CNM destaca a importância da participação do estado na proposta de regionalização e na atuação conjunta da AMA e do MPAL em uma abordagem cooperativa, realizando diversas visitas técnicas junto aos municípios. O estado pôde contribuir com uma visão ampla do território e maior disponibilidade de recursos, auxiliando os municípios a encontrarem possíveis estratégias para sua gestão municipal, ao contrário dos casos do Rio Grande do Norte e de Pernambuco, supracitados. É necessário destacar também a ausência da participação da União neste caso.

Outro exemplo da mudança de paradigma dos MPEs citado pela CNM ocorre no estado da Paraíba, onde a atuação do Ministério Público da Paraíba (MPPB) junto à Federação das Associações de Municípios (FAMUP) se dá no incentivo à coleta seletiva junto à proposta de encerramento dos locais de disposição final inadequada. Nestas experiências bem sucedidas, os MPEs passam a atuar judicialmente de outra maneira - pressionando aqueles municípios que não cooperam com os demais atores articulados.

Somam-se a estas experiências de sucesso a do estado do Mato Grosso do Sul, explorado na seção anterior, como um bom exemplo de articulação e cooperação

vertical - entre órgãos estaduais e os municípios, ainda que no caso do MS estes não sejam representados por um ator que congregue os municípios.

A ineficiência e insuficiência do financiamento federal em resíduos sólidos constituem uma fragilidade na implementação da PNRS de acordo com a CNM, que abordou amplamente este tema na coleta de dados.

Dentre as questões relativas ao aporte de recursos federais para auxiliar os municípios na implementação da Política, este ator compreende que os investimentos da União - destacando a Funasa e o antigo MCidades - ocorrem em municípios que já possuem meios para a gestão de resíduos sólidos, deixando aqueles que não possuem recursos desamparados, em uma visão análoga à análise de Borja (2014), citada anteriormente. A entidade vê a disponibilização de recursos federais como elementar para a implementação da PNRS.

Além disso, a CNM aponta para a diminuição dos recursos disponíveis para investimento em resíduos sólidos desde a promulgação da PNRS, indicando um aumento de recursos na época da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>26</sup> e posterior declínio. Nesta mesma questão, a entidade observa a derrocada e extinção dos investimentos a fundo perdido, bem como o contingenciamento de recursos do MMA no período posterior à PNRS.

Atualmente, os recursos federais são disponibilizados majoritariamente sob a modalidade de empréstimo - notadamente no Programa Avançar Cidades<sup>27</sup> - e a capacidade de endividamento dos municípios é limitada. Dessa forma, os municípios necessitam priorizar seu endividamento e, conseqüentemente, a possibilidade de acessar recursos para resíduos sólidos é mínima, já que esta é uma área menos priorizada de maneira geral, inclusive dentro das vertentes do saneamento básico (MONTEIRO, 2001; ANDRADE & FERREIRA, 2011; ARAÚJO, 2013a).

A disponibilização do financiamento para resíduos sólidos em diferentes órgãos federais, com diferentes editais e critérios de seleção constitui outro aspecto que fragiliza a implementação da lei, de acordo com a CNM. Municípios de pequeno porte - com menos de 50.000 habitantes - possuem baixa capacidade para atrair bons

---

<sup>26</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado em 2007 e disponibilizou recursos para obras de grande porte nos setores de infraestrutura social, urbana, logística e energética, possuindo 4.195 empreendimentos de saneamento financiados (BRASIL, 2021a).

<sup>27</sup> O Programa Avançar Cidades - Saneamento é um Programa do Ministério do Desenvolvimento Regional que busca promover a melhoria do saneamento básico no Brasil. O programa atua por seleção contínua e não disponibiliza recursos do Orçamento Geral da União (a fundo perdido), disponibilizando apenas recursos onerosos (empréstimos) (BRASIL, 2021b).

técnicos devido a limitações orçamentárias. Considerando que 89,07% dos municípios brasileiros são de pequeno porte (IBGE, 2010), a maior parte das municipalidades têm dificuldade em elaborar projetos para concorrer aos editais que disponibilizam recursos federais, encerrando um perverso ciclo que sustenta as desigualdades pelo país, como menciona Borja (2014). Como alternativa a este modelo, a proposta da entidade entrevistada é a existência de uma fonte única de recursos em um órgão federal, com chamadas regulares e regras fixas para o financiamento.

A questão econômico-financeira também é apontada como uma fragilidade na implementação da PNRS pelo TCU em seu Acórdão de 2016, onde destaca a não previsão de fonte orçamentária específica para esta política na esfera federal, ficando o setor dependente do Orçamento Geral da União (TCU, 2016). Esta é uma situação análoga à maioria dos municípios brasileiros, que não arrecadam receitas específicas para resíduos sólidos, utilizando recursos do orçamento geral das municipalidades (VITAL et al., 2014). Contudo, pouco se trata do orçamento federal para resíduos sólidos e muito se aborda a questão na esfera municipal, apresentando pressão desigual sobre os entes na implementação da PNRS.

Verifica-se, portanto, que na visão municipal o modelo de aporte de recursos federais é ineficiente, já que existe dificuldade de acesso pela dispersão de editais e distintas exigências. O fato de a Funasa ter financiado aterros sanitários em municípios de pequeno porte - que atenderam às condições de financiamento impostas pelo órgão - e posteriormente estes transformarem-se em estruturas análogas a lixões, devido a dificuldades na operação e manutenção, atesta uma vertente da ineficiência do atual modelo.

Outra questão que contribui para a ineficiência deste modelo é o foco nos investimentos estruturais, que demandam maior aporte de recursos e possuem maiores chances de insucesso se implantados sem o suporte de um sistema de gestão de resíduos. O investimento em ações estruturantes demanda menos recursos financeiros e permite que os municípios conheçam sua realidade a fundo para então demandarem as infraestruturas que melhor os atendem.

Finalmente, a CNM analisa a logística reversa como uma potencialidade para os municípios, já que estes arcam com os custos da coleta de embalagens, por exemplo, e deveriam ser ressarcidos pelo setor empresarial por tais gastos, conforme a PNRS.

No entanto, a ausência e exclusão dos municípios nas discussões federais também ocorreu no caso dos acordos setoriais, discutidos entre o governo federal - notadamente o MMA - e o grupo de interesse empresarial. A indefinição da participação municipal na discussão dos acordos setoriais gerou um vácuo citado por Moro (2018) que não encerrou o ciclo da logística reversa, dificultando a implementação efetiva deste instrumento, em mais uma fragilidade da governança da gestão de resíduos sólidos brasileira.

A CNM alega ter pleiteado de diversas maneiras a participação nas discussões dos acordos setoriais - notadamente no acordo setorial de embalagens em geral - junto ao MMA, sem sucesso. Este cenário também é observado no estudo de caso apresentado por Moro (2018).

No contexto da logística reversa e da responsabilidade compartilhada, esta entidade afirma que alguns MPEs têm atuado judicialmente junto aos municípios por assumirem obrigações que não lhes cabem, mas sim ao setor privado. Ocorre que o poder de influência municipal junto ao setor privado é baixo e, considerando as metas tímidas dos acordos setoriais firmados junto ao governo federal, esta atuação não tem sido bem-sucedida.

Na visão da CNM, portanto, os acordos setoriais em vigor - notadamente o de embalagens em geral - favorecem majoritariamente aos interesses do grupo empresarial, prejudicando a sociedade e o poder público. Esta visão sustenta-se se considerado o baixo poder do MMA - ente governamental que coordenou a discussão dos acordos - e o processo de globalização que permitiu que corporações e atores econômicos privados aumentassem seu grau de influência sobre os Estados (SPETH, 2005; GEMMILL e BAMIDELE-IZU, 2005; ROBINSON, 2011; LORENZETTI & CARRION, 2012; MOURA & BEZERRA, 2016).

Contudo, caso os acordos setoriais passassem por revisão e aprimoramento, o município seria desonerado dos gastos associados à logística reversa e, conseqüentemente, poderia direcionar recursos a outras áreas, como o tratamento da fração orgânica dos resíduos, que representa cerca de metade dos resíduos gerados no país (BRASIL, 2012). Este modelo se aproxima do sistema de responsabilidade estendida do produtor.

Ainda no campo dos resíduos sólidos passíveis de reciclagem, a CNM aponta a necessidade de políticas federais para a desconcentração de indústrias

recicladoras, incentivando a instalação de plantas em outras regiões para além do eixo Sul-Sudeste, viabilizando efetivamente a reciclagem no país.

Nota-se, assim, que esta entidade considera que os municípios encontram-se desamparados para cumprir com a PNRS, de maneira que a implementação desta política transversal fica inviabilizada, pois trata de questões mais complexas do que a disposição final ambientalmente adequada, necessitando de uma visão ampla, sistêmica e integrada. Além disso, os municípios não dispõem de uma forma de cobrança da União e dos estados para que cumpram com suas responsabilidades - que também não são amplamente esclarecidas nas normativas existentes.

O segundo ator entrevistado nesta seção foi a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), sendo uma entidade independente que atua desde 1981 no desenvolvimento municipal.

Com relação ao trabalho da AMA em resíduos sólidos no período anterior à PNRS, esta entidade afirma não se atentar para a questão neste período, nem mesmo no período de discussão da PNRS - o que corrobora a visão da CNM de ausência e exclusão dos municípios da discussão na esfera federal.

A Associação dos Municípios Alagoanos atenta-se para a gestão de resíduos sólidos após a promulgação da PNRS, com maior atuação a partir de 2013. Anteriormente a entidade prestava algum tipo de apoio na área de saneamento básico, notadamente no acompanhamento de parcerias municipais junto à Funasa.

Este ator destaca a atuação do governo estadual de Alagoas, que se dava desde 2010 no sentido de estruturar consórcios públicos. Em 2011 o estado tomou para si a responsabilidade pela elaboração dos planos regionais de resíduos sólidos mas, para que pudesse realizá-los, os consórcios públicos deveriam estar formalizados. Neste momento a falta de articulação vertical promoveu o primeiro entrave, já que os prefeitos não compreendiam o que eram os consórcios ou mesmo porque esta seria uma estratégia interessante. Houve uma iniciativa piloto na região metropolitana de Maceió mas, após a mudança de gestão municipal, o processo de consorciamento estagnou.

Assim, em 2013 o governo estadual - na figura da Secretaria de Meio Ambiente - procurou a AMA com o objetivo de realizar uma parceria, a fim de que os municípios compreendessem o instrumento 'consórcio', bem como seu funcionamento e as motivações pelas quais adotá-lo. Nesta etapa, a AMA contribuiu como elo entre a esfera estadual e a municipal.

Este processo de preparação dos municípios e formalização da regionalização levou três anos para que todos os prefeitos aderissem aos consórcios e, paralelamente ao processo de capacitação e sensibilização realizado pela AMA, foi desenvolvido um estudo a fim de delimitar as regiões para consorciamento, sendo definidos sete territórios para os consórcios no estado.

É relevante pontuar que a atuação da AMA junto aos municípios não se dava exclusivamente na vertente do consorciamento e da disposição final, sendo desenvolvido também um projeto na temática da coleta seletiva. No entanto, a entidade compreende que a disposição final serviu como tema chave para sensibilizar os prefeitos acerca da necessidade de consorciamento, já que esta seria a questão de economia e desoneração municipal mais clara à primeira vista.

Com a formalização dos consórcios, a AMA seguiu enquanto ator articulador, apoiando a elaboração dos planos regionais, inclusive na realização das audiências públicas, que conformam a articulação com os demais grupos de interesse nesta etapa de planejamento. Todos os planos regionais foram finalizados e entregues em 2017.

A etapa posterior foca no encerramento dos locais de disposição final inadequada nos municípios. É necessário citar que, ao longo do processo de planejamento supracitado, dois aterros sanitários privados foram construídos no estado, totalizando a existência de três aterros sanitários privados em Alagoas. Assim, alguns municípios do estado passaram a dispor seus resíduos sólidos em aterros sanitários, mas outros mantiveram a disposição final em locais inadequados.

Neste momento adiciona-se outro ator à gestão de resíduos sólidos no estado de Alagoas, o MPAL. O MPAL buscou a AMA ao final de 2017 a fim de firmar uma parceria para que, novamente, esta atuasse junto aos municípios para sensibilizá-los com relação aos malefícios à saúde pública e ao meio ambiente resultantes da disposição final irregular.

Esta articulação entre o MPAL e a AMA se deu em um momento em que os consórcios já haviam sido criados e já existiam três aterros sanitários no estado para a destinação dos resíduos sólidos. Desse modo, o MPAL buscou, através da AMA, persuadir os municípios porque, caso estes mantivessem a disposição final inadequada, mesmo havendo meios para realizá-la de maneira menos impactante à saúde pública e ao meio ambiente, o MPAL passaria a autuá-los por crime ambiental.



O relato da AMA expõe que inicialmente houve certo receio por parte dos municípios, pois pensaram que a associação de municípios estaria “contra” estes, pela parceria com o órgão de controle. No entanto, com a atuação da AMA os municípios notaram que a entidade estava trabalhando no sentido da saúde pública e ambiental dos municípios, promovendo estas vertentes da ótica tripartite, bem como propiciando a mudança de paradigma da visão das municipalidades, que deixam a percepção exclusiva de um serviço público a ser prestado que gera elevados custos, passando a uma compreensão mais sistêmica, que permite realizar a conexão entre investimento na gestão de resíduos sólidos e economia na saúde pública e na gestão ambiental. Esta mudança de percepção sobre os órgãos de controle é análoga à relatada pelos atores do Mato Grosso do Sul, apresentados na seção anterior.

Neste processo, o MPAL concedeu um prazo de 120 dias para que as prefeituras regularizassem sua situação de disposição final, destacando a importante ação da AMA neste período, capacitando os municípios e auxiliando-os na mudança de suas situações irregulares. Quarenta municipalidades inclusive se anteciparam ao prazo do MPAL e outras 50 atenderam ao prazo estabelecido para encerrarem seus locais de disposição final inadequada.

A AMA destaca também o desafio no período posterior ao fechamento dos “lixões”, já que alguns municípios realizavam ações apenas de fachada, retornando à disposição final inadequada. Nesse sentido, o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA) - órgão de fiscalização ambiental do estado desempenhou um importante papel acompanhando rigorosamente tais casos. Também é necessário citar a atuação do IMA junto ao MPAL no processo anteriormente citado.

Atualmente a AMA destaca sua atuação junto às municipalidades para a recuperação das áreas degradadas, novamente em articulação com o MPAL, buscando estabelecer um novo prazo para que os prefeitos se comprometam a recuperar os antigos lixões, uma vez que a disposição final em aterros sanitários já é realidade dos municípios de Alagoas.

Em uma visão geral das responsabilidades das diferentes esferas de governo a partir da PNRS, a AMA considera que os municípios receberam um elevado número de incumbências e destaca ainda a questão da União não ter apresentado o PLANARES e cobrar a existência dos planos nas esferas inferiores do governo de maneira ilógica - visão análoga àquela apresentada pela CNM. Por outro lado, a

entidade assinala a existência do PERS de Alagoas e sua integração com os planos regionais.

Na experiência apresentada pela AMA nos municípios de Alagoas, fica clara a importância da promulgação da PNRS, já que este foi o ponto inicial para que os distintos atores passassem a considerar as questões relacionadas à gestão de resíduos sólidos, que não costumam ser priorizadas, nem mesmo na esfera do saneamento básico (MONTEIRO, 2001; ARAÚJO, 2013a).

Outra questão que fica nítida é o insucesso e a fragilidade de iniciativas *top-down* que ocorrem sem articulação intergovernamental vertical - caso da primeira tentativa de consorciamento pelo governo do estado sem incluir os municípios. A regionalização e o encerramento dos lixões no estado de Alagoas ocorreram apenas quando os órgãos estaduais formalizaram parcerias junto à AMA, que funcionou como elo entre a esfera estadual e municipal, principalmente desenvolvendo ações de capacitação e sensibilização das municipalidades sobre a temática. Nota-se, portanto, a relevância de um ator que congrega os interesses de diversos municípios facilitando o diálogo e a articulação junto à esfera superior - um ator essencial no arranjo de governança.

Ainda nesta experiência é possível perceber como o estabelecimento de um prazo de quatro anos no dispositivo legal da PNRS não possui embasamento técnico, considerando que o Alagoas, com 102 municípios, levou quase uma década para estruturar a regionalização, o planejamento regional e o fechamento dos “lixões” - o que ainda não atende em completude o Art. 9º da PNRS.

Como último ponto de destaque deste caso nota-se algum nível de desconexão entre o planejamento regional e a disposição final em aterros sanitários, já que estes foram construídos por particulares e nesta coleta de dados não fica clara alguma conexão entre a localização destes aterros e os consórcios. Levanta-se um ponto de necessária articulação com o grupo de interesse empresarial, que poderia ocorrer, por exemplo, na etapa de licenciamento ambiental destes empreendimentos.

A terceira coleta de dados desta seção deu-se junto à Federação das Associações de Municípios da Paraíba (FAMUP), que reúne 14 associações de municípios do estado que possui 223 municípios.

A FAMUP, assim como a AMA, não atuava na área de resíduos sólidos antes da promulgação da PNRS. No processo de discussão desta política, destaca que

também não participou, citando a CNM como órgão que representou os municípios nesta etapa do processo da política pública.

Assim, efetivamente a FAMUP iniciou sua atuação em resíduos sólidos recentemente, no ano de 2018, sendo responsável pela aproximação dos municípios da PNRS, bem como pela interlocução entre estes junto aos órgãos de controle como o Ministério Público - estadual e federal - e o Tribunal de Contas - estadual e da União. Sendo assim, os papéis são análogos aos da AMA e é possível notar também a relevância da CNM, representando um elo entre a esfera municipal e federal.

Com relação às responsabilidades das distintas esferas do poder, a FAMUP nota inoperâncias e áreas de conflito, havendo pouco auxílio aos municípios, que se vêem isolados e sem condições econômico-financeiras, tornando ineficaz a implementação da PNRS.

No entanto, esta entidade vê como oportunidades para a implementação da PNRS a cooperação existente entre os três poderes - executivo, legislativo e judiciário - da esfera estadual, destacando o Ministério Público (MPPB) como relevante ator neste cenário - da mesma maneira que ocorre no Alagoas, Mato Grosso do Sul e em outros estados citados nesta pesquisa.

Na Paraíba, o MPPB desenvolveu, em meados de 2018, o projeto “Fim dos Lixões”. Este projeto foi desenvolvido quando o MPPB notou que deveria denunciar 90% dos municípios do estado pela disposição final inadequada de seus resíduos. Com a percepção de que esta atuação não resolveria o problema, o MPPB propôs um Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)<sup>28</sup> - instrumento também utilizado na atuação do MPAL - a fim de que, em um ano, os municípios encerrassem seus locais de disposição final inadequada e propôs ainda um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)<sup>29</sup> - para que, em cinco anos, recuperassem as áreas degradadas (PARAÍBA, 2020a).

Ao final de 2020, dentre os 223 municípios paraibanos, 65,92% assinaram acordos com o MPPB. Neste projeto destaca-se a participação de distintos órgãos das três esferas do governo, sendo elas: a FAMUP, representando a esfera municipal; a

---

<sup>28</sup> Conforme o Código de Processo Penal, o acordo de não persecução penal pode ser proposto pelo Ministério Público caso o investigado tenha confessado “a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça (...)” e desde que este instrumento seja suficiente para a prevenção do crime (BRASIL, 1941).

<sup>29</sup> “O termo de ajustamento de conduta é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial” (MPF, 2021).

Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema) e o MPPB, representando a esfera estadual; e o Ibama e o Ministério Público Federal (MPF), representando o governo federal (PARAÍBA, 2020a).

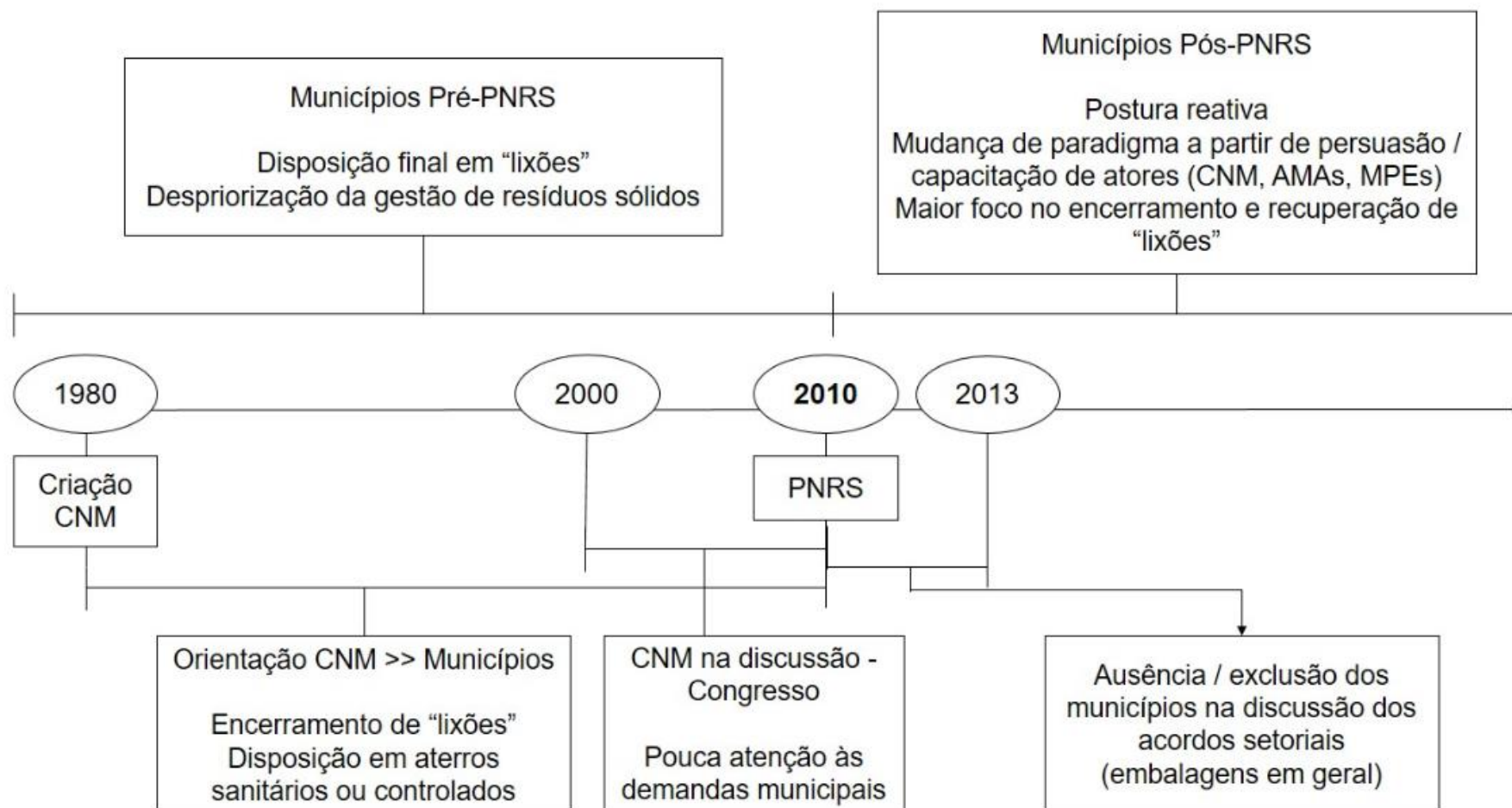
Além da participação das três esferas de governo na articulação da Paraíba, destaca-se também nesta experiência o investimento do governo do estado para a construção de unidades de triagem de resíduos sólidos. Em fevereiro de 2020 foi estimado um investimento de R\$ 3 milhões para a construção de 12 unidades. Além de uma contrapartida financeira, os municípios que recebem recursos para a construção destas unidades devem fomentar a criação de associações de catadores de materiais recicláveis, bem como implantar a coleta seletiva e construir um pátio de compostagem (PARAÍBA, 2020b).

Destaca-se, portanto, a visão sistêmica do projeto, indo além do objetivo de encerrar os “lixões” e recuperá-los, mas abordando também outras etapas da gestão de resíduos sólidos, como a coleta seletiva e o tratamento dos resíduos orgânicos; bem como abordando a articulação com o grupo de interesse coletivo - neste caso os catadores de materiais recicláveis. A experiência da Paraíba, ainda que esteja em andamento em estágio anterior à iniciativa de Alagoas, por exemplo, representa uma ampliação da compreensão de como a gestão de resíduos sólidos deve ser compreendida e executada.

Ainda que nesta seção tenham sido apresentadas experiências de apenas dois estados da federação, fica claro que: (i) a promulgação da PNRS foi de extrema relevância para que o tema fosse inserido nas agendas governamentais; (ii) quatro anos consiste em um prazo não factível para o cumprimento do Art. 9º; (iii) não é possível padronizar as soluções locais para a gestão de resíduos sólidos, tendo em vista a extensão do território nacional; e (iv) não é possível implementar a PNRS de maneira satisfatória na escala municipal sem o comprometimento da esfera estadual e, preferencialmente, federal.

Assim, a Figura 15 busca representar de maneira esquemática a estrutura de governança municipal na gestão de resíduos sólidos brasileira conforme observada nesta pesquisa.

Figura 15. Representação esquemática da estrutura de governança municipal na gestão de resíduos sólidos brasileira.



Fonte: Elaborada pela autora.

Nota-se que, no caso dos municípios, por serem numerosos e, em sua maior parte, disporem de menos recursos técnicos e financeiros, são fundamentais atores que tenham a capacidade de congregar um número de municipalidades, a fim de representar seus interesses junto às demais esferas de governo. As associações de municípios mostraram-se, nesta pesquisa, relevantes atores que formam elos entre a esfera municipal e as demais, viabilizando iniciativas cooperativas de implementação da PNRS.

Além disso, observa-se que os municípios apresentam uma postura reativa ao cumprimento da PNRS, de modo que a maioria se atenta para a questão somente quando estimulada por outro ator - notadamente órgãos de controle, como os MPEs. Tal situação pode ocorrer devido à ausência e exclusão dos municípios na discussão da PNRS, ou mesmo aos limitados recursos municipais para gerenciamento de seus territórios e de suas populações.

Finalmente, assim como na esfera estadual e, em parte, devido ao relevante papel dos MPEs para estimular a atuação da esfera municipal, percebe-se um maior foco na questão do encerramento dos “lixões”, havendo casos pontuais de visões sistêmicas sobre a gestão de resíduos sólidos.

#### **4.4 Análise Conjunta do Grupo de Interesse Oficial**

A partir da apresentação dos resultados obtidos junto às três esferas de poder do grupo de interesse oficial, observa-se o desafio da articulação intergovernamental para a implementação de uma política transversal como a PNRS, que envolve questões ambientais, sociais, econômicas, políticas, administrativas, demográficas, geográficas, culturais, entre outras. Seja na vertente horizontal - instituições de uma mesma esfera - ou vertical - instituições de distintas esferas - o desafio de articulação, integração e cooperação para a gestão de resíduos sólidos é notável.

É necessário retomar a descentralização, que representa um *modus operandi* da política pública brasileira desde a Constituição de 1988, pleiteando maior participação e poder de decisão de outras esferas de governo. Pouco mais de três décadas de políticas públicas descentralizadas representam período muito breve na história de um país, o que indica que as instituições brasileiras ainda se encontram no início da curva de aprendizado da implementação de políticas descentralizadas. Esta

afirmação é válida para políticas anteriores à Constituição Federal - como a PNMA - ou mais recentes, como é o caso da PNRS.

Em países caracterizados pela pluralidade como o Brasil, o processo de descentralização das políticas públicas embasa-se ainda no equilíbrio entre o fomento à participação e a consideração das reivindicações dos governos subnacionais, legitimando-se a partir de um contínuo processo de pactuação (FERNÁNDEZ, 2018).

Nesse sentido, Abrucio et al. (2020) apontam que o Brasil ainda apresenta questões relacionadas à “fragmentação, sobreposição, competição e fragilidade de cooperação em alguns setores” (p. 668), o que foi observado para a gestão de resíduos sólidos - desde os MPEs atuando fora da esfera de controle, passando por responsabilidades federais que não são efetivadas por não estarem claramente pactuadas, até municípios que se vêm sobrecarregados e desamparados por instâncias superiores.

Principalmente na análise da esfera federal, é notável que a política de resíduos sólidos observou avanços - especialmente nos primeiros anos após sua promulgação - no planejamento federal consistente e na previsão de recursos para o setor. Contudo, a saída da presidência de uma gestão com abertura às pautas do movimento social dos catadores de materiais recicláveis - e, conseqüentemente, a PNRS - resultou na perda de força progressiva desta temática na agenda nacional, notadamente após 2016, conforme relato do MMA.

Este movimento de não-priorização é reforçado pelo retrocesso observado a partir de 2019 nas temáticas de coordenação e cooperação intergovernamental de distintas políticas públicas no país. Tal retrocesso se dá no contexto de uma gestão presidencial que compete ao invés de cooperar com as instâncias inferiores - processo bastante claro na condução da crise resultante da pandemia de COVID-19 no país (GRIN & ABRUCIO, 2017; ABRUCIO et al., 2020).

O contexto de descoordenação e não-priorização fica evidente na esfera federal pela extinção recente de duas das três estruturas de governança estabelecidas no contexto da PNRS para promover a articulação na implementação da política - especialmente intergovernamental horizontal. Estas estruturas - anteriormente citadas - são o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Ainda que representassem coordenação essencialmente federal, o esvaziamento destes espaços também prejudica a coordenação

intergovernamental vertical, já que as esferas inferiores perdem referência para atuação, prejudicando a governança da política pública.

Em uma análise macro, este cenário de descoordenação entre as esferas do governo contribui para: intensificar a desigualdade entre as regiões brasileiras; o desperdício de recursos - como apontado pelo TCE-MS; a sobreposição de atuação; e o não provimento de serviços públicos de qualidade ao cidadãos (ABRUCIO et al., 2020), num panorama em que a União deixa de lado seu papel de esfera que busca garantir a diminuição de tais desigualdades nas políticas descentralizadas.

Considerando que no setor de resíduos sólidos o cenário de investimentos não foi modificado pela PNRS e mantém-se ineficiente e insuficiente, a tendência é de manutenção da situação observada por Borja (2014), em que apenas municípios com maior disponibilidade de recursos técnicos e financeiros terão capacidade de acessar os recursos onerosos da União, deixando 89,07% dos municípios brasileiros (IBGE, 2010) desassistidos para implementarem a PNRS.

Observa-se, portanto, que o Brasil de maneira geral, e mais especificamente na política pública de resíduos sólidos, seguiu um processo de busca por maior articulação intergovernamental - ainda que a esfera federal estivesse buscando a articulação horizontal e pouco atentando-se a estados e municípios - e após 2016, a crise política e econômica passaram a não priorizar tais questões, tendo seu ápice em 2018 com a eleição de um presidente que não governa de acordo com a constituição, nem mesmo com o federalismo cooperativo.

Assim, processos de articulação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais encontram-se em situação de paralisia ou retrocesso, gerando um cenário de incerteza na implementação da PNRS. Nesta coleta de dados, apenas o estado da Paraíba alegou articulação com a esfera federal, na figura de órgãos de fiscalização e controle - Ibama e MPF.

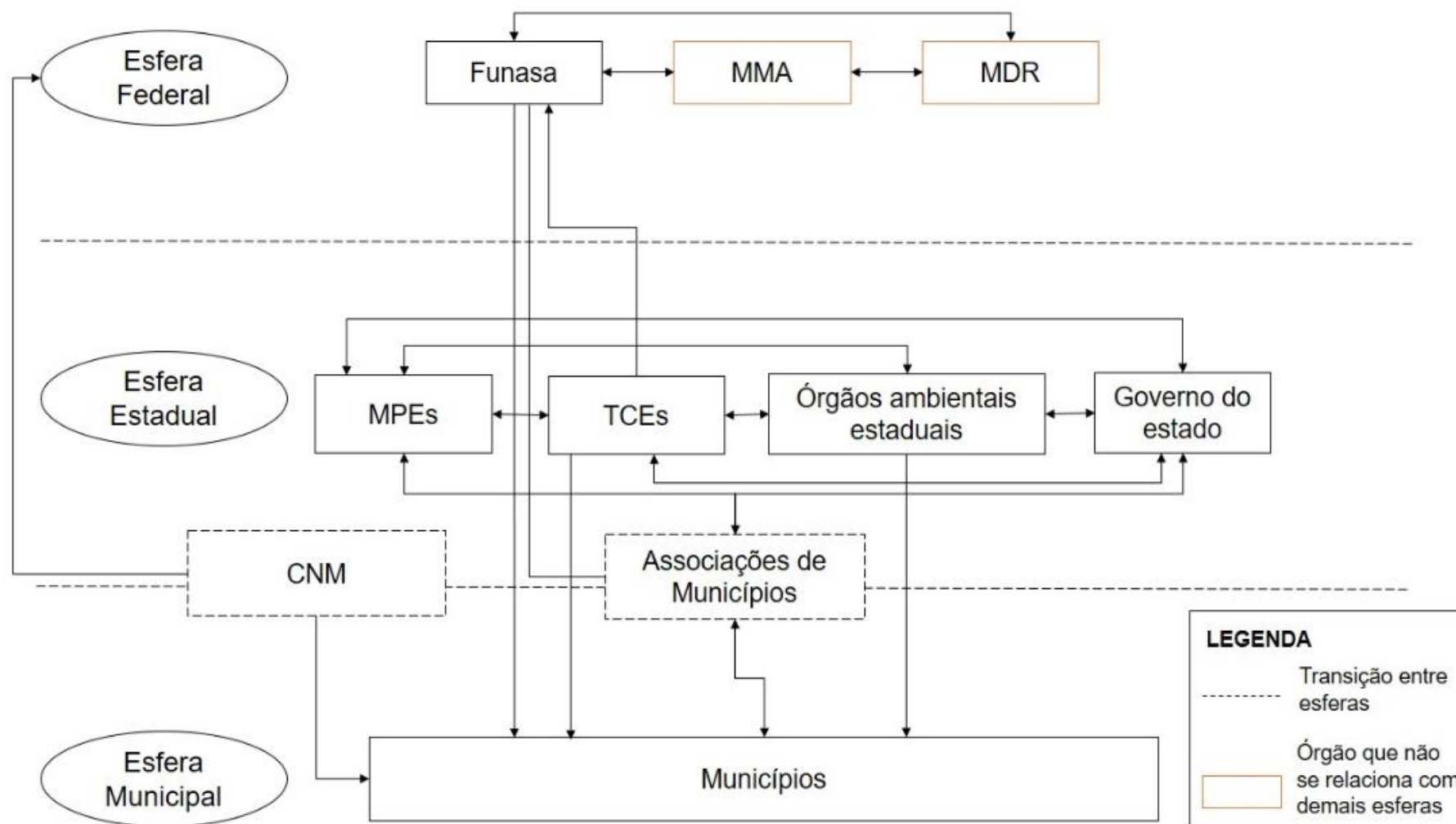
O processo de desarticulação e descoordenação da PNRS é intensificado pela inexistência de um arranjo de governança proposto no contexto desta política pública que definisse formalmente os espaços de articulação, bem como as responsabilidades de cada ator nesse contexto. A existência de tal estrutura poderia conferir aos atores maior comprometimento e oportunidade de requerer posicionamentos das diferentes esferas. Um exemplo de como este arranjo poderia apresentar atores-referência é o caso do MMA. A PNRS não define expressamente o MMA como responsável pela implementação da PNRS - sendo esta uma compreensão comum aos órgãos federais



entrevistados nesta pesquisa. No entanto, quando analisamos as esferas estadual e municipal, o MMA não é citado como ator de articulação - o que enfraquece o encadeamento e a implementação da política pública. Caso houvesse uma definição de arranjo de governança, os municípios e estados poderiam, com maior facilidade, buscar apoio técnico para a implementação da PNRS.

A Figura 16 apresenta a interação entre os distintos órgãos das três esferas de governo que destacaram-se na coleta de dados, bem como as relações entre eles.

Figura 16. Interação observada entre as três esferas de governo na gestão de resíduos sólidos.



Fonte: Elaborada pela autora.

Observa-se a Funasa como órgão federal capaz de capilarizar sua atuação, notadamente articulando-se diretamente com municípios. Os demais atores federais não são apontados como atores com quem estados e municípios articulam-se na esfera federal. Percebe-se articulação horizontal na esfera federal - ainda que a efetiva articulação seja ponto de divergência entre os entrevistados, de modo que alguns, como a CNM, acreditam que MMA, Funasa e MDR não atuam de maneira articulada.

A esfera estadual também apresenta articulação horizontal, mas é necessário atentar que nesta esfera os órgãos entrevistados são contatos secundários, indicados como boas experiências da implementação da PNRS. Desse modo, tal articulação não representa necessariamente uma realidade nos estados brasileiros.

Finalmente, a esfera municipal possui pouco detalhe sobre sua articulação horizontal - que deveria ser facilitada pela existência de menor número de pessoas e instituições envolvidas -, mas surge a relevante figura das associações municipais - como a AMA e a FAMUP. Tais figuras encontram-se na intersecção da esfera municipal e estadual, representando um relevante elo de articulação vertical. A CNM constitui um ponto de contato entre a esfera municipal e a federal, buscando exprimir os interesses municipais junto às discussões nacionais, ainda que verifique a exclusão dos municípios nestas discussões.

Analisando a capilaridade intergovernamental, é seguro atestar que a Funasa é a única instituição federal que atua no setor de resíduos sólidos que capilariza sua atuação até a esfera municipal de maneira consistente - e esta situação poderia ser amplamente aproveitada na constituição de um arranjo de governança, sobretudo considerando-se a mudança de paradigma desta instituição sobre a gestão de resíduos sólidos, passando a uma percepção sistêmica do setor.

Neste sentido, percebe-se que a Funasa, ao compreender a gestão de resíduos sólidos para além do financiamento estrutural, extrapola a visão da saúde pública na ótica tripartite sobre a gestão de resíduos sólidos. Contudo, é necessário lembrar que a PNRS não define responsabilidades específicas à Funasa ou ao MDR, de modo que o MMA poderia estreitar os laços junto à Funasa buscando aproveitar sua capilaridade para promover a implementação da PNRS com maior articulação intergovernamental vertical.

Outra potencialidade da Funasa para a governança de resíduos sólidos é a experiência com planejamento nacional participativo, tendo apresentado

recentemente o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR)<sup>30</sup>, documento híbrido entre um Plano Nacional e um Programa Nacional que apresenta, dentre outras questões: os atores envolvidos no saneamento rural e de que maneira se relacionam; quais as responsabilidades de cada ator; quais os programas - ou subprogramas - para implementação da política pública; quais os recursos necessários para efetivá-la; e boas experiências brasileiras no setor. Aproveitar o aprendizado já existente com o PNSR e a capilaridade da Funasa proveria ao MMA importante aliado no processo de implementação da PNRS.

A indefinição de responsabilidades na gestão de resíduos sólidos conduz os atores a distintas percepções sobre seu papel nesta política pública. O consenso dos atores estaduais e municipais é de que cabem aos municípios numerosas atribuições, ao mesmo tempo em que estes possuem menor volume de recursos técnicos e financeiros.

Esta percepção tem levado os estados a oferecerem apoio técnico e financeiro aos municípios, notadamente na figura dos MPEs, que apresentaram mudança de percepção sobre as realidades locais, passando de uma compreensão de atores que anteriormente seriam apenas penalizados por crime ambiental, para atores que dependem de suporte externo para cumprir com suas responsabilidades. Os MPEs se destacam nesta coleta de dados pela relevante atuação no sentido de implementação da PNRS, extrapolando seu papel de órgão de controle. Neste contexto, nota-se que a promulgação da PNRS possibilitou uma atuação mais estruturada destes órgãos.

A definição constitucional da gestão de resíduos sólidos como competência comum à União, aos estados e aos municípios - titulares do serviço - também gera incerteza sobre os papéis de cada um nesta política pública. A PNRS poderia esclarecer tais competências, mas não o faz de maneira clara, deixando a política descoordenada. Este posicionamento é corroborado pelo TCU, que aponta a falta de governança como um dos obstáculos para a implementação da PNRS (TCU, 2016).

Outra questão que contribui para a incerteza sobre as incumbências é a responsabilidade compartilhada, concebida como alternativa política ao princípio da

---

<sup>30</sup> Em 2014 a Funasa iniciou a formulação do PNSR, tendo como referência as diretrizes estabelecidas no Plansab. Em 2015 a instituição firmou uma parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para a elaboração conjunta do PNSR, tendo também articulação com os povos do campo, da floresta e das águas. O PNSR foi premiado no 22º Concurso Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e, posteriormente, o programa foi rebatizado pela gestão Bolsonaro sob a alcunha "Programa Saneamento Brasil Rural" (BRASIL, 2021c).

responsabilidade estendida do produtor e sendo compreendida como fundamental para a aprovação da lei, pois atendeu aos interesses econômicos envolvidos. Este princípio decorre na indefinição dos papéis, esclarecendo apenas que todos os atores possuem responsabilidades a serem desempenhadas na PNRS.

Na mesma lógica, o MPSP destaca a responsabilidade compartilhada como fragilidade da política, sendo responsável por estagnar e fragilizar a implementação da logística reversa. O Ministério do Planejamento corrobora a responsabilidade compartilhada como ponto que necessita aprimoramento na PNRS. No tocante ao grupo de interesse oficial, a ausência da participação estadual e, especialmente, municipal na discussão dos acordos setoriais - especialmente no de embalagens em geral - promove incerteza e torna o instrumento inefetivo em escala nacional.

Analisando as mudanças na governança dos resíduos sólidos no grupo de interesse oficial, observa-se que inicialmente, de 1991 a 2006 havia uma grande presença do legislativo na etapa de formulação da política pública de resíduos sólidos, enquanto a atuação do executivo federal encontrava-se dispersa, sem um fio condutor, agindo sob as diferentes perspectivas da ótica tripartite. Vale pontuar que a ausência do executivo é incomum para temáticas correlatas, de maneira que usualmente é o poder executivo que submete um projeto de lei ao legislativo, incitando-o a notar uma temática e inseri-la na agenda.

Em 2007 com a apresentação de um projeto de lei por parte do executivo este passa a ter maior importância na discussão da PNRS, notadamente na figura da presidência da república e do MMA, instituição de menor poder se consideradas as assimetrias de poder na esfera federal.

Após a etapa da tomada de decisão, ou seja, após 2010, observa-se um momento de mobilização do governo federal para elaboração do PLANARES e disponibilização de recursos para o setor. No entanto, com a crise política e econômica que se inicia em 2013 o governo federal perde relevância na atuação em resíduos sólidos, de modo que o MMA concentra sua atuação na discussão e aprovação dos acordos setoriais e Funasa e MCidades mantém seu apoio em ações estruturais, ainda que com recursos cada vez mais reduzidos, cenário que acaba minando a implementação da PNRS, explicitando também a desarticulação.

Paralelamente, após 2010 os MPEs intensificam sua atuação em resíduos sólidos, por vezes na perspectiva do poder executivo, ainda que sejam órgãos de fiscalização e controle. Os municípios, por sua vez, passam a tomar conhecimento

desta política pública e vêm-se sobrecarregados com a complexidade de suas novas responsabilidades, que até então se resumiam às etapas de coleta regular, afastamento e disposição final - adequada ou inadequada dos resíduos.

No contexto da crise econômica, a partir de 2017 o governo federal aumenta as propostas privatistas para o setor, notadamente na figura do FEP, postura que relaciona-se ao atual ciclo neoliberal autoritário vivido no país. Esta postura denota menor importância ao planejamento sistêmico da política pública.

Nesse cenário, é válido agregar uma reflexão sobre o processo de elaboração da PNRS. Sua construção se deu essencialmente a partir do poder legislativo federal, em longo movimento de debate que, ainda que tenha se alongado por pouco mais de duas décadas, não necessariamente articulou-se nas proporções necessárias para garantir o sucesso de sua implementação.

Considerando a complexidade e transversalidade da PNRS, seria relevante que sua elaboração tivesse maior preparação utilizando-se um instrumento que permitisse conjecturar seus distintos desafios, como por exemplo seu arranjo institucional de governança.

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um instrumento que contribui à tomada de decisão fundamentada, buscando a sustentabilidade de políticas, planos e programas setoriais. De maneira geral, a AAE constitui um processo sistêmico, com enfoque para os aspectos e alternativas relevantes quando de sua aplicação, contribuindo para internalizar a gestão ambiental no desenvolvimento das políticas. Assim, a AAE confere uma visão ampla e estratégica sobre políticas, planos e programas que se relacionam a atividades econômicas e/ou programas de infraestrutura, sendo um recurso que poderia contribuir para maior embasamento estratégico da PNRS (PARTIDÁRIO, 2007; SÁNCHEZ, 2008; GANEM et al., 2014).

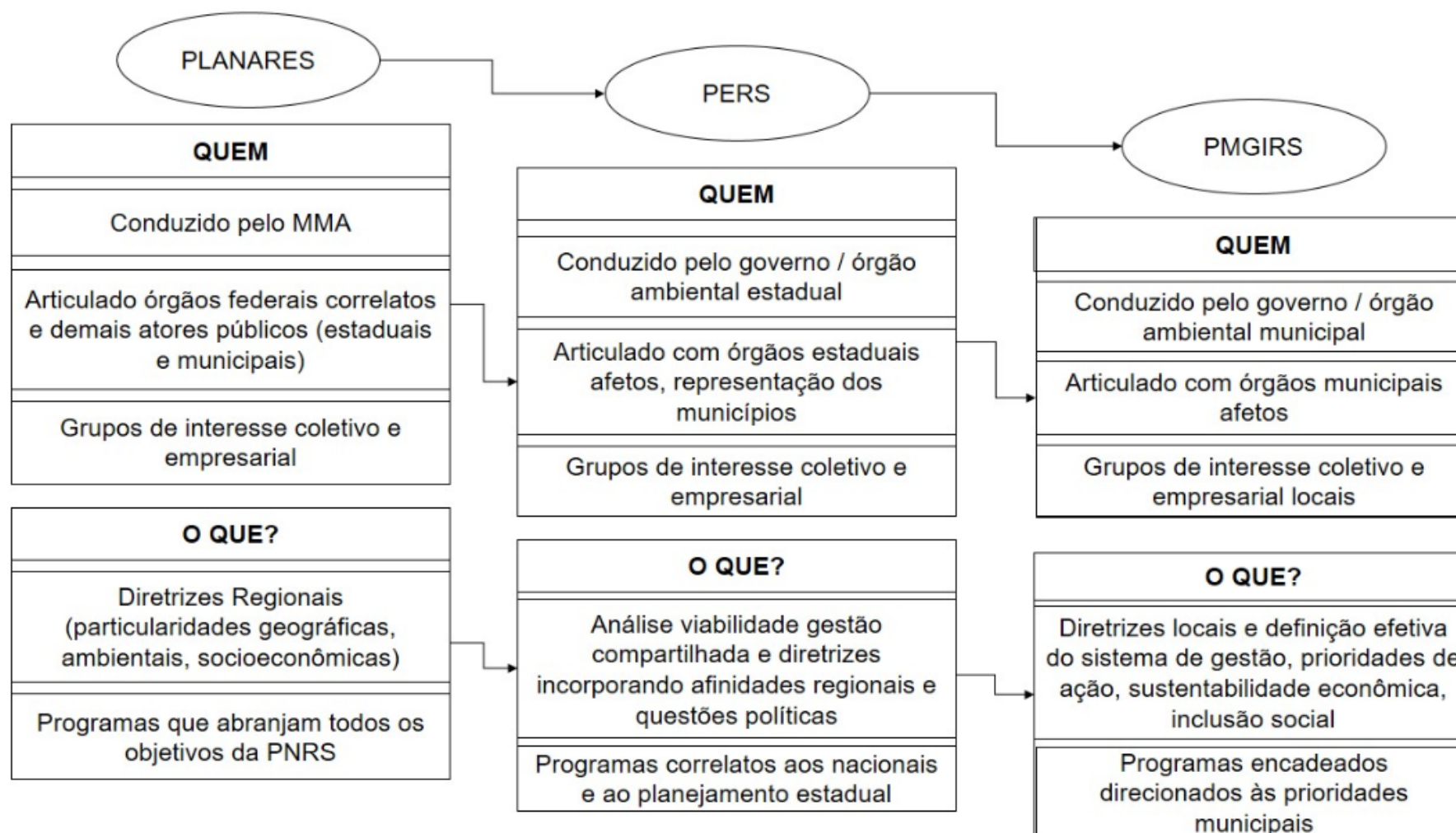
A visão ambiental estratégica em políticas públicas é essencial, pois contribui para a construção de políticas, planos e programas que considerem um contexto temporal amplo, impactando positivamente aspectos como a transparência e o envolvimento da sociedade. Além disso, a utilização desta ferramenta já ocorre de maneira normatizada desde a década de 2000 em países da União Europeia, sendo também regulada na China, Canadá e Austrália, além de ser incentivada por organismos como o Banco Mundial (PARTIDÁRIO, 2007; APA, 2011; GANEM et al., 2014).

Malvestio, Gomes & Peixoto (2012) analisam a articulação entre os diferentes níveis de aplicação da PNRS - que pode ser chamada de *tiering*<sup>31</sup> - e consideram-na uma fragilidade da política. Os mesmos autores propõem uma estruturação para o planejamento de resíduos sólidos encadeado, sendo a Figura 17 uma adaptação desta proposta incluindo os atores envolvidos em cada esfera.

---

<sup>31</sup> Conceito que pode ser compreendido como a transferência intencional e sistemática de informações e diretrizes entre diferentes níveis de planejamento (ARTS, TOMLINSON & VOOGD, 2011).

Figura 17. Representação esquemática do encadeamento da estrutura de planejamento na gestão de resíduos sólidos brasileira.



Fonte: Elaborada pela autora com base em Malvestio, Gomes & Peixoto (2012).



A utilização da AAE no processo de concepção da PNRS teria deixado aparente a relevância de um desenho institucional de governança e da definição clara de responsabilidades, locais onde a articulação seria mais crítica e onde encontram-se as principais assimetrias de poder desta política.

A AAE também contribui para a coordenação e integração entre os atores governamentais, elevando a eficácia dos órgãos públicos ao mesmo tempo em que evita espaços de sobreposição ou vácuos de atuação (GANEM et al., 2014). Assim, partindo de uma estrutura encadeada como a anteriormente apresentada e embasada na AAE, seria um caminho lógico construir um arranjo institucional de governança, assim como definir as responsabilidades nas diferentes esferas de governo - e mesmo externamente a ele.

Outra relevante questão na análise conjunta do grupo de interesse oficial, que possui relação direta com a questão da AAE, é a importância de instituições consolidadas para aprimorar a governança das políticas públicas (OLIVEIRA, 2019). Considerando o MMA como instituição recente, possuidora de limitados recursos técnicos e financeiros e fraca em termos de poder, esta tem sua capacidade limitada para coordenar uma política de tamanha transversalidade como a PNRS - ainda que um arranjo de governança fosse estabelecido na teoria.

Não havendo a figura de uma instituição - ou instituições - consolidadas para alicerçar a articulação intergovernamental da política, as articulações ocorrem por meio da estrutura administrativa ou mesmo das relações políticas entre as distintas esferas, tornando tais fatores subjetivos determinantes para os resultados da implementação da política (OLIVEIRA, 2019). No caso da PNRS, a ausência de instituições consolidadas deixou a política à mercê de interesses políticos, não sendo mais priorizada após a saída do grupo político que inseriu este tema na agenda. Caso houvesse uma instituição - ou instituições - consolidada na coordenação da PNRS, os retrocessos observados com a mudança de gestão federal poderiam ser evitados ou minimizados.

Alguns atores entrevistados também levantam a questão da existência de um único órgão de referência na esfera federal como uma potencialidade para a implementação da PNRS. Tal situação poderia ser solucionada revendo-se - dentre outros pontos - a política de financiamento federal e concentrando-a em um único órgão - preferencialmente o MMA, caso este seja dotado dos recursos técnicos e financeiros necessários à implementação da política.

A figura do MMA com a estrutura necessária à implementação da PNRS - em termos de recursos técnicos, financeiros e poder político - teria capacidade de preencher possíveis vácuos na articulação intergovernamental, proporcionando também segurança técnica e evitando excessiva permeabilidade a interesses político-econômicos (OLIVEIRA, 2019). Nesse sentido, o TCE-MS considera essencial conferir maior caráter técnico às discussões associadas à implementação da PNRS. Ressalta-se que a instituição responsável pela coordenação da PNRS deve ser consolidada, evitando ou minimizando interferência política quando da mudança de gestão - o que não ocorre, atualmente, no MMA.

É interessante apontar que o governo federal não considera tais questões para o aprimoramento da PNRS. Ao contrário, a coleta de dados mostrou que atualmente a União dedica seus esforços na busca por maior inserção da iniciativa privada na gestão de resíduos sólidos, na lógica do ciclo neoliberal autoritário atualmente vivido pelo país. É interessante apontar que, ao contrário do abastecimento de água e esgotamento sanitário, o setor privado atua amplamente na gestão de resíduos sólidos, seja na terceirização dos serviços de coleta e outras etapas do gerenciamento, seja na construção de aterros sanitários privados que recebem resíduos dos municípios, entre outros formatos.

A estratégia do FEP busca ampliar a participação da iniciativa privada na gestão de resíduos sólidos - considerando as questões estruturantes - e esta pode constituir uma estratégia arriscada, se considerarmos que a maior parte dos municípios brasileiros não possui conhecimento técnico amplo sobre seu sistema e quais os custos envolvidos - já que estudos de diagnóstico dos custos da gestão de resíduos, como os desenvolvidos no MS, são pontuais. Sem conhecimento prévio da situação, o Estado não possui base para a regulação deste serviço, gerando riscos ao grupo de interesse oficial e coletivo. Além disso, os municípios possuem baixo poder de negociação com empresas privadas que assumem serviços públicos, o que leva a um leque de riscos aos demais grupos de interesse - notadamente na qualidade da prestação dos serviços e na cobrança pelos mesmos.

Tendo em vista que a maior parte dos municípios brasileiros são de pequeno porte e possuem baixa capacidade de pagamento pelos cidadãos, possivelmente não oferecem vantagens ao setor privado, de modo que o FEP pode ser considerado um “passo atropelado”, considerando que a regionalização e o consorciamento ainda não são realidades do país.

O Novo Marco do Saneamento define a Agência Nacional de Águas, renomeada para Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, como entidade reguladora do setor em nível federal - adicionando mais um ator federal à política pública de resíduos sólidos - neste caso, um ator sem prévio conhecimento ou atuação na temática. Considerando-se a histórica não-priorização do setor de resíduos sólidos dentro do saneamento básico (MONTEIRO, 2001; ANDRADE & FERREIRA, 2011; ARAÚJO, 2013a) e a atual conjuntura do país, esta autora não julga que a Agência possui potencial para tornar-se um órgão de referência para a gestão de resíduos sólidos.

Contudo, tendo em vista a ótica tripartite, é preciso ter em mente que mesmo havendo um órgão de referência na esfera nacional, a articulação horizontal continuaria sendo necessária, considerando a transversalidade do tema.

Outra questão comum às três esferas do grupo de interesse oficial é o enfoque na questão da disposição final, por vezes reduzindo toda a política pública à questão do fechamento dos “lixões”. Neste aspecto, seria essencial a coordenação federal para articulação no sentido de mudança deste paradigma, passando a uma compreensão mais sistêmica e holística da gestão de resíduos sólidos, visão observada de maneira pontual na coleta de dados. Ao contrário, o “Programa Lixão Zero”, instituído pelo MMA em 2019, reforça este viés nacionalmente, na contramão do complexo e transversal entendimento proposto pela PNRS.

Complementarmente, o financiamento surge como uma questão intrínseca ao grupo de interesse oficial, já que o aporte de recursos - estruturais e estruturantes - é fundamental para a implementação da PNRS.

O TCU aponta que a PNRS deixou esta questão em aberto, de modo que a política ficou dependente do OGU (TCU, 2016), o que não é interessante para um setor costumeiramente não priorizado. Assim, é necessário que esta questão seja enfrentada, prevendo programas específicos com dotação orçamentária, o que pode ser previsto no PLANARES - mas não ocorre na versão do PLANARES disponibilizada para consulta pública em 2020.

Usualmente a questão do financiamento para resíduos sólidos é resumida à cobrança pelo serviço público prestado. No entanto, considerando-se o elevado número de municípios pequenos e sua baixa capacidade de arrecadação, é necessário contar com aportes federais e estaduais, já que esta é uma competência comum. Em 2014, Vital et al. estimaram que seria necessário um investimento de R\$

2,5 bi<sup>32</sup> para a construção de aterros sanitários de pequeno, médio e grande porte por todo o país. Este investimento não considera custos de operação, de modo que a amplitude do desafio de implantação da PNRS, em termos financeiros, não condiz com a desvinculação desta política a recursos específicos do orçamento federal.

Também é essencial contar com estudos técnicos de viabilidade econômico-financeira dos sistemas, buscando garantir a sustentabilidade da gestão de resíduos nos territórios e evitar o desperdício de recursos. A temática financeira é apontada na coleta de dados por todas as esferas deste grupo de interesse, sendo essencial seu enfrentamento técnico e, inclusive, articulando-se com outros grupos de interesse - como o empresarial, que deve arcar com os custos referentes à logística reversa.

É possível que a questão do financiamento para a PNRS não tenha sido aprofundada na legislação devido ao elevado grau de consenso político quando da aprovação da lei, o que deixou questões sem resolução (ARAÚJO, 2013b). Este aspecto resultou na sobrecarga dos municípios e, passados mais de dez anos de promulgação, fica claro que esta configura questão fundamental para o sucesso da política.

Acerca da configuração de investimentos em que a União e os estados seriam responsáveis por aportar infraestrutura e os municípios pela operação e manutenção - apontada como modelo pela CNM -, é necessário aprofundar-se tecnicamente nesta questão, considerando inclusive os custos do setor privado com os quais o setor público arca usualmente. Isto porque a gestão de resíduos sólidos, diferentemente dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, possui custos maiores de operação do que de aporte de infraestrutura, correspondendo a operação dos sistemas a 68% dos custos (MS, 2016). Nesse sentido, é fundamental que uma análise técnica verifique a necessidade de que as esferas superiores subsidiem parte da operação dos sistemas de gestão de resíduos sólidos, que demandam elevada parcela do orçamento municipal. Em uma compreensão macro do financiamento em resíduos sólidos, é preciso que as esferas do governo compreendam o custo da gestão de resíduos sólidos como um custo ambiental evitado - como a AMA cita na experiência de Alagoas.

---

<sup>32</sup> Em valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro de 2020 este montante corresponde a R\$ 3.623.605.500,00. O IPCA é considerado o índice oficial de inflação do governo brasileiro e é apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A questão financeira apresenta com clareza a necessidade de governança não apenas internamente ao governo, mas também externamente a ele, incluindo os demais grupos de interesse, que serão analisados a seguir.

A partir da análise conjunta do grupo de interesse oficial, verifica-se que a governança da PNRS - sem um sistema ou arranjo formalmente instituído - tem seu foco em dois atores principais: o Ministério do Meio Ambiente e os municípios, conforme a Figura 18. Nesta configuração o MMA é tido como órgão de coordenação da política e os municípios como executores.

Figura 18. Representação dos principais atores de referência na gestão de resíduos sólidos brasileira sem um arranjo de governança instituído.



Fonte: Elaborada pela autora.

Ocorre que ambos atores possuem recursos técnicos e financeiros limitados, o que se agrava considerando que a PNRS é uma política não priorizada pelo governo federal. Atualmente o MMA desenvolve programas descoordenados na área de resíduos, não havendo uma coordenação nacional para a área, ou mesmo integração intergovernamental.

Tendo em vista os interesses do grupo político que comanda o MMA atualmente - explorados anteriormente nesta tese - é possível considerar que a temática resíduos sólidos - tópico de expressividade da agenda marrom - é promovida para atuar como cortina de fumaça dos retrocessos da agenda verde - e, ironicamente, da própria agenda marrom, que assiste ao esvaziamento dos espaços de articulação e à ausência de recursos e planejamento.

A fim de congregiar as distintas problemáticas associadas à governança de resíduos sólidos no grupo de interesse oficial, o Quadro 3 apresenta uma síntese deste panorama.

Quadro 3. Obstáculos para a governança no grupo de interesse oficial.

n	Obstáculos da Governança – Grupo de interesse oficial
1	Ótica tripartite <i>versus</i> transversalidade da temática resíduos sólidos
2	Processo de descentralização e aumento da participação social prejudicado desde 2019 – ciclo neoliberal autoritário
3	Baixa articulação horizontal e vertical
4	Estruturas de articulação federal desmontadas em 2019 e 2020 – Comitê Interministerial da PNRS e de Inclusão dos Catadores
5	Indefinição de responsabilidades nas três esferas / diferentes percepções das responsabilidades de cada esfera
6	Órgãos de fiscalização e controle com atuação em campo do executivo (MPEs)
7	Governo federal não atua para redução das desigualdades regionais
8	Sobrecarga do MMA e municípios, atores mais fracos nas assimetrias de poder do Estado
9	Ausência de instituição consolidada que congregue as distintas visões da ótica tripartite e outras para alicerçar a PNRS
10	Perda de prioridade na agenda política pós 2016 - estagnação / retrocesso pois PNRS não estava fortalecida o suficiente para seguir implementação
11	Distanciamento da visão sistêmica pelo governo federal pós 2016 - atuação pontual, foco na inserção da iniciativa privada
12	Enfoque na disposição final - “encerramento dos lixões”
13	Instrumentos econômicos e fonte de recursos indefinidos - de onde vem o investimento? No ciclo neoliberal autoritário FEP, PPPs, concessões - modelo que não se adequa a todas as realidades, principalmente no caso dos municípios menores
14	Desperdício de recursos econômicos

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir desta análise são extraídos quatro aprendizados principais acerca da governança no grupo de interesse oficial e como esta foi impactada pela PNRS.

1. A *existência de uma Política Nacional* dedicada à temática dos resíduos sólidos é *fundamental*, pois levou diversos atores a inserirem esta temática em suas agendas, o que não ocorreria de outra maneira, já que esta é uma questão comumente não priorizada.

2. O *prazo de quatro anos* estabelecido na PNRS para o cumprimento do Art. 9º é *insuficiente e irreal*; ao invés de fixar o prazo na legislação, este poderia ser estabelecido no planejamento nacional, como é usual, e assim possuiria maior embasamento técnico, flexibilidade e implementação gradual.

3. A *inexistência de um arranjo institucional de governança* formalmente instituído pela PNRS *prejudica a implementação desta lei* que demanda articulação intergovernamental e com os demais grupos de interesse, deixando abismos entre as distintas esferas do poder e terminando por onerar demasiadamente os municípios que não possuem capacidade técnico-financeira para enfrentarem a questão de maneira autônoma. Complementarmente, a ausência deste arranjo favorece retrocessos e paralisia da política pública motivados por razões políticas.

4. Ainda prevalece um *enfoque simplista* voltado para a disposição final, com foco na questão do *“fechamento de lixões”*, visão que deveria ser superada dando lugar a uma compreensão sistêmica e holística desta política pública mas, ao contrário, é reforçada pelo governo federal, por exemplo na figura do “Programa Lixão Zero”.

A partir destes aprendizados, observa-se que o desafio de implementação da PNRS é complexo mas, necessariamente, passa pela estruturação de um arranjo de governança para definição de espaços de articulação formais, estabelecimento e pactuação de responsabilidades, buscando o encadeamento e a atuação intergovernamental articulada - horizontal e verticalmente.

Complementarmente, é fundamental a análise dos demais grupos de interesse, a fim de compreender como estes se inserem na governança da gestão de resíduos sólidos brasileira.

## Capítulo 5 – Arranjo de Governança da Gestão de Resíduos Sólidos Brasileira – Grupo de Interesse Coletivo

Na categorização dos grupos de interesse, o grupo de interesse coletivo é representado pela sociedade civil organizada (THOMAS, 2009; MORO, 2018). Nesta pesquisa, 12 atores foram entrevistados como representantes do grupo de interesse coletivo, compreendendo desde associações de classe, movimentos e fóruns sociais, até especialistas, que foram contatos secundários indicados pelo profundo conhecimento acerca da PNRS.

Tratando-se de um grupo plural de atores, a análise deste tópico será conduzida temporalmente, apresentando os resultados cronologicamente no período de estudo (1991-2020), bem como as distintas visões acerca dos diferentes momentos da elaboração desta política pública. O Quadro 4 retoma os atores entrevistados neste grupo de interesse, previamente apresentados na metodologia.

Quadro 4. Atores participantes da pesquisa representantes do Grupo de Interesse Coletivo.

<b>Ator</b>	<b>Tipo de Contato</b>
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)	Primário
Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae)	Primário
Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP)	Secundário
Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)	Secundário
Instituto Pólis	Primário
Especialista I – Consultor do Governo Federal para elaboração da PNRS	Secundário
Autônomo / Especialista II – Regulador do Serviço Público de Saneamento Básico no Distrito Federal	Secundário
Fórum Lixo & Cidadania	Secundário
Especialista III – Consultor de Resíduos Sólidos da ASSEMAE e ex-Diretor do Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara/SP	Secundário
Autônomo / Especialista IV – Consultor de Sustentabilidade e Economia Circular / ex-Presidente da Sociedade Ponto Verde (Portugal)	Secundário



Ator	Tipo de Contato
Autônomo / Especialista V – Diretor Técnico de empresa de Consultoria	Secundário

Fonte: Elaborado pela autora.

Finalmente, é válido destacar que este tópico também apresenta resultados provenientes da consulta realizada no acervo físico do Instituto Pólis, onde foi possível recuperar registros acerca dos atores do grupo de interesse coletivo e de como estes atuaram na governança de resíduos sólidos.

A fim de esclarecer a compreensão do termo “sociedade civil” utilizada nesta pesquisa, serão utilizadas como base as compreensões trazidas pela Agenda 21<sup>33</sup> (UNCED, 1992) e pelo trabalho de Gemmil & Bamidele-Izu (2005). Assim, a sociedade civil é compreendida de maneira abrangente como uma esfera da sociedade que não inclui as atividades relacionadas ao Estado e nem aquelas relacionadas ao lucro. Este grupo estende-se desde uma posição intimista, na figura dos núcleos familiares e das iniciativas comunitárias de cooperação e comunicação pública, até organizações de cunho religioso, científico, de interesses específicos distintos e sem fins lucrativos, como as Organizações Não-Governamentais (ONGs). A Agenda 21 apresenta a sociedade civil como grupo de interesse fundamental nas políticas públicas e na governança ambiental.

## 5.1 Fórum Nacional Lixo & Cidadania

Os resultados desta pesquisa apontam que o início da atuação da sociedade civil, de maneira organizada, na temática dos resíduos sólidos ocorreu ao final da década de 1990, notadamente em 1998 com a criação do Fórum Nacional Lixo & Cidadania<sup>34</sup> (FNLC) e da posterior campanha “Criança no lixo, nunca mais”. É

<sup>33</sup> A Agenda 21 não utiliza o termo “sociedade civil”, tratando apenas como “sociedade” e incluindo neste grupo também os representantes de comércio e indústria (UNCED, 1992). No entanto, nesta pesquisa a sociedade civil não abrange os interesses do setor empresarial, que são compreendidos como outro grupo de interesse de acordo com Thomas (2009).

<sup>34</sup> A cidadania constitui pauta de referência nas mobilizações sociais no período de redemocratização do país, que traziam à tona temáticas também presentes na questão dos resíduos sólidos, como é o caso da exclusão social, buscando a garantia da universalização dos direitos (DIAS, 2009; BRANDÃO, 2018). O ator entrevistado enquanto membro do FNLC destaca a cidadania como principal aspecto de formação e atuação do Fórum.

necessário ressaltar, contudo, que movimentações pontuais na temática da organização dos catadores de materiais recicláveis já ocorriam desde o final da década de 1980 - esta questão será posteriormente explorada.

O Fórum Nacional Lixo & Cidadania, portanto, constitui o primeiro movimento de organização da sociedade civil em torno da temática 'resíduos sólidos' identificado nos resultados desta pesquisa. É necessário compreender a origem desta entidade a fim de analisar a participação da sociedade na política pública de resíduos sólidos.

Identifica-se como primeiro reconhecimento das questões relacionadas a resíduos sólidos<sup>35</sup> a ocorrência de intoxicação alimentar em diversas crianças na cidade de Olinda, Pernambuco, em 1992. A busca à causa deste mal revelou que as crianças haviam ingerido carne humana no lixão Aguazinha, onde viviam e trabalhavam, e este fato gerou comoção nacional e internacionalmente, alertando o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) sobre a questão do trabalho infantil nos lixões brasileiros.

A partir desta atuação do UNICEF, em 1997 inicia-se a articulação deste órgão junto a atores da área de resíduos sólidos, realizando reuniões para discutir a temática dos resíduos sólidos, notadamente sua relação com a questão do trabalho infantil em lixões e da catação de resíduos sólidos de maneira geral (DIAS, 2009; BRANDÃO, 2018).

A realização destas reuniões iniciais fez com que, em 1998, tenha surgido o Fórum Nacional Lixo & Cidadania, articulando atores plurais a fim de mobilizar a sociedade civil e o governo em um esforço para a erradicação do trabalho infantil associado ao "lixo". Nota-se, assim, que o surgimento das problemáticas relacionadas ao manejo inadequado dos resíduos sólidos ocorreu, no grupo de interesse coletivo, pela perspectiva de análise social, mais especificamente do trabalho infantil em locais de disposição final inadequada - os lixões -, que revelou um grave problema socioambiental do país.

É interessante observar que a perspectiva social não representa uma clara ótica de análise do grupo de interesse oficial, estando mais presente no período de discussão da PNRS, quando a Presidência da República encontrava-se alinhada às pautas dos catadores de materiais recicláveis.

---

<sup>35</sup> Informações extraídas da entrevista "As conquistas e os desafios da campanha", concedida pela representante do UNICEF no Brasil, Reiko Niimi e publicada no Boletim do Fórum Lixo & Cidadania, ano 1, nº 1, Março de 2001. A publicação encontra-se no acervo do Instituto Pólis.

Os objetivos do FNLC não são claramente definidos nos distintos documentos disponíveis no acervo físico do Instituto Pólis. No entanto, Dias (2009) pontua em sua pesquisa os objetivos do “Programa Lixo e Cidadania”, em torno do qual o Fórum Nacional se estruturou, sendo estes objetivos reiterados em publicação do MCidades (2005):

- Erradicação do trabalho infantil nos lixões e promoção de sua inserção em atividades sócio-educativas;
- Inserção dos catadores em programas municipais de coleta seletiva, capacitação e apoio ao seu processo organizativo;
- Erradicação dos lixões e a recuperação das áreas degradadas por esses vazadouros a céu aberto. (DIAS, 2009, p. 154).

Além de representar um conjunto plural, é necessário destacar a elevada presença de atores do grupo de interesse oficial neste Fórum, ainda que esta participação não tenha sido mencionada em suas entrevistas.

A participação de diversos membros de instituições estatais no FNLC denota a inexistência de uma distinção nítida entre o grupo de interesse social e coletivo, neste caso. Desse modo, o fórum pode ser considerado uma “instituição híbrida”, congregando atores pertencentes aos dois grupos de interesse (DIAS, 2009).

Também vale destacar a diversidade de áreas de atuação dos atores, incluindo órgãos governamentais das áreas de saúde, meio ambiente, jurídica e econômica, bem como ONGs, entidades técnicas do saneamento básico e religiosas, como destacam as entrevistas do FNLC e do Instituto Pólis. O Quadro 5 apresenta as 19 instituições que integraram o Fórum Nacional Lixo & Cidadania no momento de sua criação, sendo que outras instituições integraram-se ao FNLC posteriormente, chegando a cerca de 50 instituições participantes (MCidades, 2005).

Quadro 5. Composição do Fórum Nacional Lixo & Cidadania em sua formação.

n	Composição do Fórum Nacional Lixo & Cidadania em sua fundação
1	ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
2	ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
3	ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
4	ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
5	AIDIS - <i>Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental</i>
6	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

n	Composição do Fórum Nacional Lixo & Cidadania em sua fundação
7	CEF - Caixa Econômica Federal
8	CEMPRE - Compromisso Empresarial para Reciclagem
9	CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
10	FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
11	FNS - Fundação Nacional de Saúde (sigla à época da atual Funasa)
12	UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
13	IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
14	IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
15	IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
16	Instituto Pólis
17	MMA (à época Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal) na figura da Secretaria para a Implementação da Política Ambiental
18	Ministério do Planejamento e Orçamento, na figura da SEPURB - Secretaria de Política Urbana
19	MPF/PGR - Ministério Público Federal / Procuradoria Geral da República

Fonte: Elaborado pela autora, com base em ata de reunião constante no acervo físico do Instituto Pólis.

Inicialmente o UNICEF foi responsável pela coordenação executiva do FNLC, sistematizando os diálogos e mesmo financiando a viagem de alguns atores às reuniões, que ocorriam principalmente em Brasília. Posteriormente, a Coordenação Executiva do Fórum foi viabilizada através de um convênio com o governo federal. Nota-se, portanto, a participação expressiva de um organismo internacional no início da organização desta rede e, posteriormente, uma forte parceria com o governo federal (DIAS, 2009).

O Fórum Nacional Lixo & Cidadania representou uma rede de articulação de relevância para o final da década de 1990 e início da década de 2000. Grande parte desta relevância se deu pela campanha “Criança no lixo, nunca mais”, lançada pelo Fórum com apoio do UNICEF em junho de 1999 - quando também ocorre o lançamento oficial do FNLC (MCidades, 2005; DIAS, 2009).

A campanha foi idealizada pelo UNICEF após sua atuação em Olinda e outras cidades, bem como experiências dos demais membros do Fórum, que revelaram a

complexidade da questão para além de “retirar” as crianças dos lixões, não havendo um modelo que pudesse ser replicado.

A campanha “Criança no lixo, nunca mais” gerou grande repercussão na mídia, trazendo à tona temáticas como a problemática da gestão inadequada dos resíduos sólidos, as condições insalubres de trabalho dos catadores de materiais recicláveis e o trabalho infantil nos lixões, considerado uma das piores formas de trabalho infantil pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (DIAS, 2009). Tais questões, outrora invisíveis à sociedade, passam a integrar o debate social e político.

Como evidência da repercussão da campanha, o Instituto Pólis destaca em sua entrevista a participação do carnavalesco Joãosinho Trinta, responsável pela criação de um lixão cenográfico no Túnel Novo, no município do Rio de Janeiro, alertando para a problemática do trabalho infantil nos lixões no lançamento da campanha, fato reiterado por Dias (2009) e Brandão (2018). As Figuras 19, 20 e 21 apresentam os logos do Fórum, da Campanha e uma gravura representando a instalação artística do ‘lixão cenográfico’.

Figura 19. Logo do Fórum Nacional Lixo & Cidadania.



Fonte: Acervo físico do Instituto Pólis.

Figura 20. Logo da campanha “Criança no lixo, nunca mais”.



Fonte: Acervo físico do Instituto Pólis.

Figura 21. Gravura da instalação artística no Rio de Janeiro para o lançamento da campanha “Criança no lixo, nunca mais”.



Fonte: Gravura retirada da apresentação intitulada “Programa Nacional Lixo e Cidadania”, disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp\\_m505/ComEspLixo/Forum\\_Lixo\\_Cidadania.pdf](http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/ComEspLixo/Forum_Lixo_Cidadania.pdf). Acesso em 16 mar 2021.

Como ação da campanha “Criança no lixo, nunca mais”, o UNICEF enviou questionários aos então 5.507 prefeitos do Brasil a fim de diagnosticar alguns aspectos da gestão de resíduos sólidos municipal, recebendo 25% de retorno dos

municípios que, posteriormente, foram convidados a se comprometer com a campanha (DIAS, 2009).

Aos municípios que aderiram à campanha foram enviados materiais informativos a promotores públicos, catadores, prefeitos, além de materiais específicos sobre financiamento dos serviços e coleta seletiva, assinalando a importante atuação dessa rede de atores na capacitação local acerca da gestão de resíduos sólidos, com relevante enfoque às questões sociais associadas.

Esta busca pela articulação com os governos locais contribuiu para que as administrações municipais se atentassem às questões da gestão de resíduos sólidos e do trabalho infantil associado já que, à época, estimava-se a existência de 100 mil crianças trabalhando em lixões no país. Também é relevante citar a articulação com os promotores públicos, já que o Ministério Público é considerado um grande aliado do FNLC na atuação junto às municipalidades, através do estabelecimento de TACs (DIAS, 2009). Nesse sentido pode compreender-se o relevante envolvimento dos MPEs na questão dos resíduos sólidos, já que sua atuação remonta à década anterior à PNRS devido à articulação junto ao FNLC. Também é possível compreender o foco da ação no “fechamento dos lixões”, um dos principais eixos de atuação do Fórum.

Também é relevante apontar o MMA como parceiro fundamental na atuação do FNLC, já que à época este Ministério coordenava o Plano Plurianual (PPA) na área de resíduos e, com isso, poderia condicionar o acesso dos municípios aos recursos ao enfrentamento das questões sociais relacionadas à gestão de resíduos sólidos (DIAS, 2009). Nesse contexto, Brandão (2018) pontua como consequência do FNLC a criação da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do MMA, no início de 1999. Esta secretaria dedica maior atenção às questões da agenda marrom, como a gestão de resíduos sólidos.

É também de 1999 o Manual de financiamento “Programas para Resíduos Sólidos Urbanos no Âmbito do Governo Federal”<sup>36</sup>, elaborado pelo MMA a fim de esclarecer aos municípios as possibilidades de financiamento oferecidas na esfera federal<sup>37</sup>, tendo em vista que diferentes órgãos disponibilizavam recursos na área,

---

<sup>36</sup> Publicação disponível no acervo físico do Instituto Pólis.

<sup>37</sup> Atualmente há o “Mapa de Financiamento para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos”, plataforma digital do MMA criada no contexto do “Programa Lixão Zero” onde é possível consultar uma a uma as distintas possibilidades de financiamento. Esta ferramenta encontra-se disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYTA1ZTcwMjAtOWUwOS00OGUyLWFkZmYtZjM3MGRIMDNmNDhhliwidCI6IjJmY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTZmYzNDY3NTJmMDNINCI6ImMiOjF9>. Não

sendo citados no documento a Presidência da República, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Saúde, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério Público Federal. A elaboração deste documento já em 1999 explicita a transdisciplinaridade da temática, sendo abordada por distintos atores em distintas perspectivas.

A aproximação da esfera local relaciona-se à estratégia de atuação do FNLC, que buscava atuar de maneira descentralizada e encadeada, de modo que a mobilização nacional influenciaria na regional - na figura dos Fóruns Estaduais Lixo & Cidadania - e estes, por sua vez, influenciariam a mobilização local, na figura dos Fóruns Municipais, que se articulariam no apoio às municipalidades buscando melhorias na gestão de resíduos sólidos. O FNLC, portanto, traria as diretrizes nacionais de atuação, focadas em seus objetivos; os Fóruns Estaduais ofereceriam apoio, capacitação e desenvolvimento de políticas públicas, criando também linhas de financiamento, programas e mecanismos que contribuíssem para a atuação municipal (DIAS, 2009). Esta estrutura encadeada reverberou na PNRS, em sua proposta de estrutura do planejamento, especialmente na organização do PLANARES, Planos Estaduais e PMGIRS.

Estas redes fortaleciam sua articulação em eventos como o 2º e 3º Encontros Nacionais do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, ocorridos em 1999 e 2000; bem como o 1º Encontro dos Fóruns Estaduais da Região Sudeste, ocorrido em 2003.

A capacidade de articulação promovida pelo FNLC foi tamanha que, em 2004, Dias (2009) aponta para a existência de 24 Fóruns Estaduais Lixo & Cidadania, alcançando ampla mobilização regional, ainda que em distintos formatos, sendo que em alguns estados estes espaços correspondiam a instituições híbridas entre Estado e sociedade como o próprio FNLC, e em outros correspondiam a espaços exclusivos do grupo de interesse coletivo.

A proposta de atuação descentralizada e encadeada do FNLC viabilizou a disseminação de suas estratégias pelo país, em maior ou menor grau. Dias (2009) destaca, entre elas:

---

foi encontrada nenhuma publicação recente que reunisse tais informações de maneira sistemática, como no documento de 1999.



- o elevado grau de mobilização e capilarização - pela criação de Fóruns Estaduais e Municipais -, atingido principalmente com a Campanha “Criança no lixo, nunca mais”;
- o estímulo à organização dos catadores - ainda que esta estratégia não tenha sido corroborada pela coleta de dados junto ao MNCR mas seja ratificada pela coleta junto ao Instituto Pólis;
- a identificação, o suporte e a disseminação de boas práticas na gestão de resíduos sólidos, notadamente sob o aspecto da atuação articulada entre as prefeituras e os catadores organizados - estratégia também destacada pelo Instituto Pólis; e
- a deflagração de processos de capacitação de diversos atores, focando na gestão integrada de resíduos sólidos, considerando particularmente a inserção do componente social neste processo - estratégia também apontada pelo Instituto Pólis. Nesse sentido, a Figura 22 apresenta a capa de um Boletim do FNLC, publicação dedicada a abordar as questões relativas aos objetivos do Fórum.

Figura 22. Capa do primeiro número da Publicação “Lixo e Cidadania”<sup>38</sup>, Boletim do FNLC.



Fonte: Acervo físico do Instituto Pólis.

Na atuação do FNLC também surge a preocupação com a aprovação da PNRS. Em documento do acervo físico do Instituto Pólis destaca-se a urgência de “aprovação de uma política nacional para o setor, que possa dar a diretriz nacional para a redução da geração de resíduos, a responsabilização do agente gerador e os indicativos da proposta de gestão com enfoque nos problemas sociais e ambientais advindos da disposição inadequada dos resíduos.” O mesmo documento também aborda a necessidade iminente de novas fontes de financiamento nas esferas de capacitação, elaboração de estudos e projetos e programas de educação ambiental.

<sup>38</sup> O Boletim foi patrocinado pela Caixa Econômica Federal e pelo UNICEF. O público alvo eram os municípios participantes, Fóruns Estaduais e Municipais. Além disso, a publicação também era distribuída em eventos, conforme informações desta edição do boletim.

Na questão do financiamento, desde o início dos anos 2000 documentos do acervo do Instituto Pólís abordavam a necessidade de aplicação criteriosa dos recursos, levantando por exemplo uma experiência ocorrida em municípios goianos que receberam recursos para a construção de aterros que transformaram-se novamente em lixões devido ao elevado custo de operação. O FNLC já compreendia como essencial a articulação intragovernamental para o enfrentamento desta questão que não possuía uma estratégia definitiva, devendo ser particular de cada município. Nesse sentido, observa-se que a questão dos investimentos não evoluiu em 20 anos, de modo que a PNRS não trouxe elementos que possibilitassem uma articulação efetiva para o financiamento efetivo e sustentável do setor.

A abordagem social da temática resíduos sólidos pode ter sido responsável pela grande repercussão, e a publicidade e mobilização geradas pela campanha “Criança no lixo, nunca mais” fez com que o tema resíduos sólidos fosse inserido na pauta social do país, reverberando em outras conquistas associadas à perspectiva social da gestão dos resíduos sólidos e não citadas pelo grupo de interesse oficial. Tais conquistas serão abordadas em momento posterior deste capítulo.

O Fórum Nacional Lixo & Cidadania encontra-se inativo desde 2005 (DIAS, 2009), devido a um processo de desarticulação iniciado em 2003 quando encerrou-se um convênio junto ao governo federal, que passou a coordenar as ações de resíduos sólidos - na perspectiva social - na figura do Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, previamente abordado no capítulo 4. É interessante notar que o processo de desarticulação do FNLC ocorreu de maneira informal, havendo dificuldade dos entrevistados em precisar o ano em que a mobilização do Fórum perdeu força.

Mesmo que a desarticulação do FNLC tenha ocorrido anos antes da promulgação da PNRS, o Instituto Pólís destaca, na coleta de dados, a existência e atuação de Fóruns estaduais e municipais até a atualidade, como em Minas Gerais e no Paraná. A relevância destas instâncias regionais e locais também é pontuada na entrevista do FNLC e da ABES, que destaca sua atuação em diversos Fóruns Estaduais e Municipais anteriormente à PNRS. Na pesquisa de Dias (2009) há registro de que a ABES começa a observar as questões relacionadas aos resíduos sólidos ao final da década de 1990, sendo que anteriormente a atuação era majoritariamente focada nos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A entrevista do FNLC ainda destaca a busca pela retomada da articulação nacional do Fórum, partindo de indivíduos e organizações que compuseram esta rede em seu histórico de atuação.

Além disso, o Instituto Pólis indica a preocupação do Fórum Nacional com a discussão da PNRS, que ocorria no Congresso Nacional desde 1991, como visto em detalhe no capítulo 4. Nesse processo, destaca-se a atuação direta de atores participantes do FNLC, como por exemplo reuniões do Instituto Pólis com os deputados Emerson Kapaz, Paulo Teixeira e Arnaldo Jardim. Observa-se, assim, uma participação pontual do FNLC, ainda que diversas pautas tenham ecoado na PNRS - como a do planejamento encadeado, citado anteriormente, e o reconhecimento e a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis de maneira expressiva na legislação. Tais ecos certamente relacionam-se à relevante participação de instituições do governo federal entre seus membros.

Complementarmente, a entrevista do FNLC também pontua as contribuições na discussão da PNRS junto ao MMA e ao MCidades, na forma de formulação de propostas ao texto da PNRS, bem como nas audiências públicas realizadas.

Em 2003, ano de início do processo de desarticulação do FNLC, vale atentar para a ocorrência do encontro “Política Nacional de Resíduos Sólidos: Produção e Consumo Sustentáveis”, destacado pelo Instituto Pólis na coleta de dados. Este encontro aconteceu em 27 de janeiro, no Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre-RS. Neste encontro, promovido em parceria dos Fóruns Municipais Lixo & Cidadania de São Paulo e Porto Alegre, estiveram presentes 150 pessoas representando uma centena de instituições relacionadas ao setor - muitas das quais membros do FNLC ou de Fóruns Estaduais e Municipais.

Contando com representantes do MMA, MCidades, do deputado federal Luciano Zica e do deputado estadual pelo Rio de Janeiro Carlos Minc, o encontro buscou um compromisso entre a sociedade organizada e os membros supracitados do grupo de interesse oficial a fim de elaborar um projeto de lei para a PNRS com maior participação social, já que a compreensão era de que o PL em tramitação à época não atendia às demandas da sociedade civil, que demandava também uma agenda de participação nas discussões no Congresso, bem como a realização de conferências municipais ou regionais que viabilizassem a discussão da temática com maior participação. Esta articulação indica um cenário, à época, de atuação proativa da sociedade civil organizada buscando maior participação e controle social sobre a

política pública, podendo ser considerado um processo informal da governança da gestão de resíduos sólidos brasileira.

No encontro, o MMA definiu os princípios norteadores de sua atuação na gestão de resíduos sólidos como: transversalidade, controle e desenvolvimento social - e observa-se que estes princípios não necessariamente pautam as ações do órgão na atualidade, já que não foram destacados na coleta de dados junto ao MMA. De fato, a transversalidade da temática foi reforçada no evento, levantando-se a necessidade de traçar a política de maneira transversal entre temáticas e instituições.

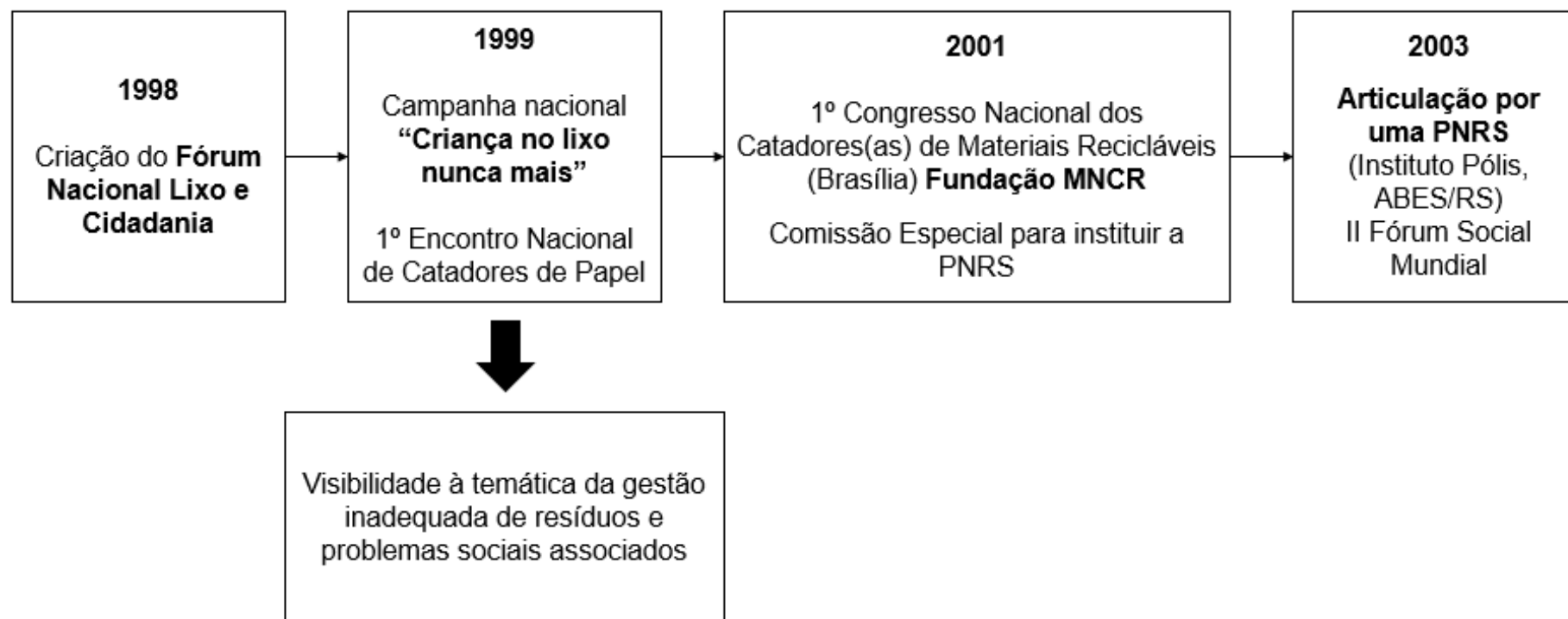
Também é interessante pontuar o destaque a questões que até hoje são debatidas, como a necessidade de capacitação de técnicos para municípios de menor porte; a necessidade de garantir a efetividade dos investimentos no setor; a tributação dupla dos materiais recicláveis; e a importância de Planos Diretores Municipais de Resíduos Sólidos.

A mobilização ocorrida no Fórum Social Mundial materializou-se na criação da “Articulação por uma PNRS”, que meses mais tarde apresentaria ao presidente da Câmara dos Deputados uma Carta de Intenções sobre a PNRS. Neste documento, disponível no acervo físico do Instituto Pólis, encontram-se questões que efetivamente foram incorporadas à política, como por exemplo: o incentivo à gestão compartilhada, a inclusão social dos catadores, a participação social, a redução na geração de resíduos, a educação ambiental e o incentivo à produção e consumo sustentáveis.

Outras questões constantes nesta carta foram incorporadas de maneira superficial, como: a responsabilização dos produtores pelo ciclo de vida dos produtos, fragilmente abordada na figura da responsabilidade compartilhada; o estabelecimento de metas para fechamento de lixões com cidadania, tema abordado de maneira inadequada pelo artigo 9º da Política, como relatado no capítulo 4; a proibição à incineração, temática que ficou em aberto na PNRS e tem ganhado força no atual ciclo neoliberal autoritário; e a necessidade de articulação governamental para apoiar tecnologias de produção mais limpa, o que foi parcialmente viabilizado na figura dos Comitês Interministeriais, ainda que não existam resultados efetivos nesse aspecto.

Finalmente, algumas questões da Carta não foram abordadas pela PNRS em absoluto, como: o fim da produção e utilização de substâncias tóxicas e a promoção de substâncias não-tóxicas; instrumentos que favoreçam o não desperdício; e a manutenção de linhas de financiamento. A Figura 23 apresenta um breve histórico do contexto de atuação do FNLC.

Figura 23. Histórico do FNLC e eventos relacionados.



Fonte: Elaborada pela autora com base nas referências desta seção.

Nesse sentido, nota-se a relevância do FNLC no fomento à criação de instâncias locais de participação que reverberaram e ampliaram a pauta de demandas para a PNRS, sendo muitas delas efetivamente absorvidas - ainda que seja questionável se aspectos como o incentivo à produção e consumo sustentável, por exemplo, efetivaram-se no processo de implementação desta política pública.

O Fórum Nacional Lixo & Cidadania revela a viabilidade e o poder da atuação em rede e da articulação, uma vez que este rol de atores conseguiu proporcionar visibilidade nacional à temática - em particular à pauta social relacionada à gestão de resíduos -, mas abrindo portas para diversos setores observassem a questão. Também pode-se associar ao FNLC uma contribuição na consolidação da temática nas diferentes esferas governamentais, como apontado por Brandão (2018).

Assim, o Fórum poderia ser considerado uma experiência de arranjo de governança para a gestão de resíduos sólidos, em formatação híbrida entre o grupo de interesse oficial e coletivo. Contudo, tal articulação não foi efetivada oficialmente pela PNRS, mesmo em seu decreto regulamentador, já que este limita a participação de outros níveis de governo e da sociedade nos Comitês Interministeriais criados, enfraquecendo a governança e prejudicando a implementação da política.

Dias (2009) ainda destaca ainda a importância do Fórum Nacional Lixo & Cidadania na produção de conteúdo sobre a temática social relacionada aos resíduos sólidos; no estabelecimento de diretrizes de equacionamento destas questões sociais que foram efetivamente absorvidas pelo Estado como condicionantes de financiamento; e principalmente na ascensão da temática da catação de materiais recicláveis, que sai da total invisibilidade e avança no sentido da inserção em políticas públicas, como será visto na próxima seção.

Finalmente, é necessário atentar-se às possibilidades de criação de exclusões dentro de espaços de participação. No caso do FNLC, este processo relaciona-se a outros trabalhadores como, por exemplo, os catadores autônomos, que não tiveram seus interesses representados neste espaço e não são contemplados pela PNRS.

## **5.2 Catadores de Materiais Recicláveis**

A partir do histórico do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, nota-se a relevância das questões sociais relacionadas à gestão de resíduos sólidos, especialmente na

figura do grupo dos catadores de materiais recicláveis, que serão analisados nesta seção.

Velloso (2008) indica que notadamente após a I Guerra Mundial inicia-se a percepção de valor no “lixo”, observando neste material alguma possibilidade de lucro, já que poderiam ser reutilizados como matéria-prima. Assim, atividades de catação são registradas desde o século XIX em cidades do norte global, bem como nas capitais de São Paulo e Rio de Janeiro, sendo estes trabalhadores conhecidos no passado, além de catadores, como garrafeiros, papeleiros e trapeiros (WILSON et al., 2009; EIGENHEER, 2009; CAODAGLIO & CYTRYNIWICZ, 2012). Contudo, apenas no início da década de 1980 este tema passa a ser estudado por pesquisadores, principalmente nos países da América Latina, Ásia e África (DIAS, 2009).

Atualmente reconhecidos no Brasil como catadores de materiais recicláveis, estes profissionais, também denominados carroceiros e carrinheiros, constituem um grupo historicamente vulnerável e excluído, que vive às margens da sociedade, além de ser atribuída a estes trabalhadores uma representação social negativa, uma vez que trabalham com o *lixo* (BURSZTYN, 2003; DIAS, 2009; PEREIRA & TEIXEIRA, 2011; SILVA et al., 2013; SANTOS, 2018).

Dias (2009) pontua que a visibilidade dos catadores e do trabalho que realizam ocorreu, internacionalmente, num contexto de discussão das questões ambientais, do modelo de desenvolvimento adotado até aquele momento e do desenvolvimento sustentável. A autora contrapõe, no entanto, que este debate ocorreu paralelamente à globalização e conseqüente intensificação de processos de crescentes incentivos ao consumo e, ao mesmo tempo, de exclusão social.

Mesmo vulnerabilizados, estes trabalhadores prestam um importante serviço ambiental à sociedade, já que são responsáveis por desviar resíduos que ainda possuem valor econômico da rota da disposição final, garantindo a economia de recursos naturais e a prevenção da poluição, caso estes materiais fossem dispostos de maneira inadequada, i.e. em lixões ou locais análogos (SILVA et al., 2013), estando alinhados com a estratégia definida na PNRS. Desse modo, o reconhecimento destes profissionais faz-se essencial para uma gestão de resíduos sólidos integrada e sistêmica.

Como apontado na seção anterior, a organização dos catadores de materiais recicláveis no Brasil iniciou-se ao final dos anos 1980, mais especificamente em 1986, quando foi criada a Associação de Catadores de Material, em Porto Alegre-RS; e em



1989, data de criação da Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (COOPAMARE), em São Paulo-SP, panorama apresentado pelo Instituto Pólis na coleta de dados. Dias (2009) assinala a relevante participação neste processo de organizações atuantes da Igreja Católica.

No início da década de 1990, estes e outros municípios como Belo Horizonte iniciam as primeiras experiências na gestão de resíduos sólidos brasileira com a participação de catadores por meio de parcerias com o poder público, sendo marcantes as gestões municipais do Partido dos Trabalhadores por propiciarem tais inovações com a participação de grupos invisíveis à sociedade. Outro município pioneiro é o município de Curitiba, que no mesmo período investiu na educação ambiental da população, mas sem reconhecer e incorporar ao sistema a atuação dos catadores de materiais recicláveis (DIAS, 2009; BRANDÃO, 2018).

Nesse sentido, nota-se que as primeiras experiências na gestão de resíduos sólidos que abrangiam distintas perspectivas da questão - particularmente o aspecto social -, partem de algumas capitais brasileiras nas regiões Sul e Sudeste. Tratando-se de capitais, considera-se que tais municípios possuem maior estrutura técnica e disponibilidade de recursos do que os de menor porte (ESPINOZA et al., 2010; SANTIAGO, 2016). Estas práticas inovadoras foram também favorecidas pela lógica descentralizadora da Constituição de 1988, que proporcionou aos municípios maior autonomia de atuação em seus territórios (BRASIL, 1988; SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Experiências da participação de catadores na gestão de resíduos municipal em parceria com o poder público em municípios médios são observadas a partir dos anos 2000, como no caso de Araraquara (2001) e São Carlos (2002), no interior de São Paulo (MARTINS & SORBILLE, 2011; SANTIAGO, 2016; ZANIN et al., 2018; ARARAQUARA, 2019).

A partir do reconhecimento destas práticas pelo país, bem como a ascensão da questão da catação na sociedade pela mobilização do FNLC, os catadores de materiais recicláveis iniciam sua organização de maneira ampla, realizando em 1999 o I Encontro Nacional de Catadores de Papel e, posteriormente, reunindo mais de 1700 catadores para o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, em Brasília, no ano de 2001, marco de fundação do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) (MNCR, 2011a), movimento social auto organizado, de acordo com a coleta de dados junto ao MNCR.

Brandão (2018) destaca a proximidade deste movimento social junto ao Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), devido ao fato de muitos catadores encontrarem-se nesta situação. Nesse sentido, vale ressaltar que o marco de fundação do MNCR se dá concomitantemente à I Marcha Nacional da População de Rua (Figura 24), também realizada em Brasília.

Figura 24. Capa do segundo número da publicação “Lixo e Cidadania”, exibindo a mobilização durante o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis.



Fonte: Acervo físico do Instituto Pólis.

No I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis foi elaborada a “Carta de Brasília”, disponível no endereço eletrônico do movimento. Neste documento são expressas propostas em três eixos: (i) ao poder executivo; (ii) à cadeia produtiva; e (iii) à cidadania dos moradores de rua (MNCR, 2001), destacando-se:

- a destinação de recursos aos empreendimentos de catadores visando “sua inclusão social por meio do trabalho”;

- a capacitação técnica e aprimoramento tecnológico do trabalho destes profissionais;
- a “Definição e implantação, em nível nacional, de uma *política de coleta seletiva* que priorize o modelo de gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos” (destaque da autora);
- a priorização da erradicação de lixões pelo país associada a soluções de assistência às pessoas que vivem nestes locais; e
- a aplicação de recursos públicos priorizando projetos de organizações de catadores, garantindo o “acesso e domínio” destes à cadeia da reciclagem “como estratégia de inclusão social e geração de trabalho e renda” (MNCR, 2001).

De acordo com o MNCR na coleta de dados desta pesquisa, o movimento organiza as pautas reivindicatórias dos direitos destes profissionais, articulando-se em 25 estados da federação buscando (i) o reconhecimento da categoria, (ii) sua inserção nas políticas de gestão de resíduos sólidos, assim como (iii) direitos básicos para estes trabalhadores, como educação, moradia e direito à cidade.

Com relação a sua atuação anterior à PNRS, o MNCR pontua que o trabalho do movimento se dava justamente buscando a criação de uma política - como visto acima em extrato da Carta de Brasília. Quando da criação do movimento, a PNRS já encontrava-se em tramitação no Congresso - sendo que a entidade passou a ter contato com o processo de discussão da Política no período entre 2003 e 2005.

Cabe apontar algumas conquistas do MNCR nas políticas públicas de gestão de resíduos sólidos anteriores à promulgação da PNRS, como por exemplo a inclusão dos “trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável”<sup>39</sup> na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) (MTE/CBO, 2021). Dias (2009) destaca a relevância deste reconhecimento para a visibilidade da categoria, e ainda por incluir estes profissionais em bases de dados oficiais do governo federal, como na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e na Relação Anual de Informações

---

<sup>39</sup> Sob o código 5192 - Trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável, incluem-se as profissões “Catador de material reciclável”, “Selecionador de material reciclável” e “Operador de prensa de material reciclável”, sendo descritos como trabalhadores “responsáveis por coletar material reciclável e reaproveitável, vender material coletado, selecionar material coletado, preparar o material para expedição, realizar manutenção do ambiente e equipamentos de trabalho, divulgar o trabalho de reciclagem, administrar o trabalho e trabalhar com segurança.” (MTE/CBO, 2021).

Sociais (RAIS), viabilizando diagnósticos que contemplem esta população na perspectiva demográfica e trabalhista.

A autora destaca também a importância da inclusão de informações relativas ao universo da catação na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, edição 2000, permitindo ao Brasil reconhecer a existência desta população, assim como conhecer suas características, contribuindo para o planejamento orientado pela informação (DIAS, 2009).

Outra conquista anterior à PNRS consiste na criação do CIISC pelo Decreto de 11 de setembro de 2003 e renomeado no Decreto nº. 7.405/2010, previamente abordado nesta tese. A criação do CIISC garantiu a articulação horizontal da esfera federal e desta junto ao grupo de interesse coletivo, notadamente na figura do MNCR, bem como a concentração dos investimentos destinados à gestão de resíduos sólidos com inclusão social de catadores.

Como conquistas posteriores à criação do CIISC, o Instituto Pólis pontua a promulgação da PFSB, que viabilizou a contratação de catadores organizados com dispensa de licitação, fato também elencado pela pesquisa de Dias (2009). O Instituto Pólis indica, ainda, a presença de indivíduos no MCidades, à época de aprovação da PFSB, que “eram sensíveis à questão dos catadores”.

Na coleta de dados junto ao MNCR o movimento é destacado como um dos principais responsáveis pela aprovação da PNRS, comentando ainda que originalmente não havia menção aos catadores no projeto de lei, sendo a categoria reconhecida a partir de sua articulação no congresso e em outras instâncias. Desse modo, o objetivo do MNCR com relação à política pública era de que os catadores fossem reconhecidos como “agentes estratégicos”, fundamentais para a implantação da PNRS.

De fato, é coerente considerá-los estratégicos e fundamentais para a gestão de resíduos sólidos em países de renda baixa e média, como é o caso do Brasil, já que nestes territórios usualmente os catadores são responsáveis pela recuperação da maior parte dos materiais recicláveis (WILSON et al., 2009), retirando-os do ciclo produtivo linear e reinserindo-os na cadeia de produção. No Brasil, Silva et al. (2013) assinalam o protagonismo da categoria, responsável pela recuperação de aproximadamente 90% dos resíduos destinados à reciclagem. Nesse sentido, o Especialista IV pontua ainda a oportunidade que a reciclagem representa para o

Brasil, que atualmente possui uma “baixa taxa de reciclagem”, reverberando oportunidades na geração de emprego e renda.

Ainda sobre o período de discussão da PNRS no Congresso, o MNCR aponta sua atuação junto ao executivo, mesmo antes do início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, além da mobilização no diálogo com parlamentares - inclusive o deputado Arnaldo Jardim, ator central na reta final da tramitação da PNRS, conforme apresentado no capítulo 4 - e em audiências públicas da Câmara. O MNCR comenta ainda que este deputado compreendia a relevância dos catadores, notadamente na temática da logística reversa.

Além disso, o movimento destaca a existência de diálogo com o setor privado e com as prefeituras. Nesse processo, o MNCR pontua o alinhamento de suas demandas junto a outras organizações da sociedade civil, particularmente as ambientalistas e urbanistas, em um amplo processo de mobilização em conjunto com a sociedade civil organizada.

Na coleta de dados o MNCR ainda observa que a “conjuntura política da época foi extremamente favorável para o diálogo construtivo e inclusivo” em torno da PNRS, o que é corroborado pelo argumento de Dias (2009) de que os governos do Partido dos Trabalhadores criaram ambiente propício à incorporação dos catadores organizados na gestão de resíduos sólidos, especialmente nos dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, garantindo a inserção de diversas pautas da classe na política pública de resíduos sólidos.

É necessário compreender a permeabilidade do movimento social dos catadores não apenas junto ao Partido dos Trabalhadores, mas particularmente junto ao então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, já que esta relação contribui em grande medida para a inserção das pautas reivindicatórias do movimento - dentre elas, a elaboração de uma política pública para o setor - na agenda federal.

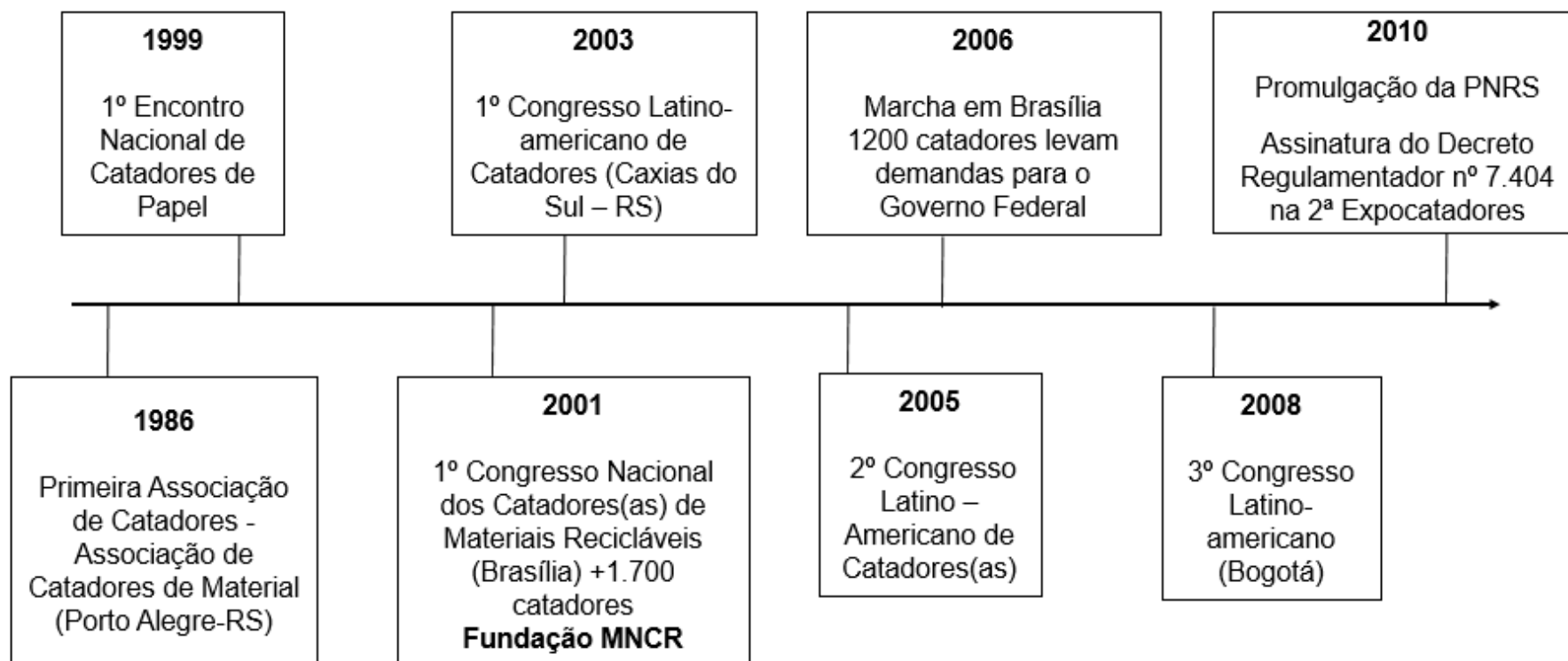
Brandão (2018) assinala que no ano de 2003 o então presidente celebra pela primeira vez o Natal junto aos catadores em São Paulo, sensibilizando-se com a história do catador Sérgio Bispo e comprometendo-se a inserir a inclusão social destes trabalhadores nas pautas governamentais. Esta visita aos catadores no período natalino se tornaria uma tradição durante seus oito anos na presidência, rendendo ao então presidente o primeiro título de “Amigo do Catador”, concedido pelo MNCR a parceiros (MNCR, 2011b).

A partir de então estabeleceu-se uma relação de proximidade entre o MNCR e o governo federal, tendo suas demandas amparadas pelo então presidente, que participou de numerosos eventos organizados pelos catadores (MNCR, 2011b).

Esta relação MNCR-governo federal se dá, portanto, pelas vias formais - como o CIISC - e informais, de maneira análoga à relação dos catadores com a gestão municipal de Marta Suplicy, em São Paulo, onde Teixeira & Tatagiba (2005) observam a neutralidade dos catadores na preferência pela articulação por uma via ou pela outra, sendo mais relevante a existência da permeabilidade do governo a incorporar suas demandas do que quais canais seriam utilizados para o diálogo e articulação. Nota-se, portanto, a relevância de existência de processos formais e informais para a governança desta política pública.

Assim, em 2007 aproximadamente o MNCR reuniu-se com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e apresentou como demanda a votação da PNRS no Congresso. A partir deste momento o MNCR passou a ter maior participação na formatação do PL no sentido da versão final da PNRS, conforme a coleta de dados. A Figura 25 apresenta um histórico dos eventos ocorridos no período de surgimento e atuação do MNCR até a promulgação da PNRS.

Figura 25. Linha do tempo do surgimento e atuação do MNCR até a promulgação da PNRS.



Fonte: Elaborada pela autora com base em Dias (2009), Instituto Pólis (2010) e MNCR (2011a).

Com a promulgação da PNRS e simbolismo da assinatura de seu decreto regulamentador na Exprocatahores (MNCR, 2011b), o MNCR observa a ampliação de sua atuação, tanto na mobilização em prol do fechamento dos lixões com inclusão social, quanto na prestação dos serviços de coleta seletiva aos municípios, e também nos sistemas de logística reversa.

Além disso, o MNCR também aponta sua articulação junto aos catadores da América Latina e Caribe, conforme Figura 25, destacando a aprovação da legislação peruana que havia acontecido pouco antes da coleta de dados e possui embasamento na legislação brasileira. O movimento destaca também a política chilena, que incorpora os catadores, assim como ocorre na Argentina e na Colômbia, ainda que por distintas estratégias. Esta articulação permite notar como o diálogo internacional contribui para a inserção deste grupo usualmente excluído nas políticas públicas relacionadas à gestão de resíduos sólidos na América Latina e no Caribe.

O MNCR trata também da questão da “informalidade” do trabalho dos catadores, que constituía sua regra de atuação até 2010, quando o cadastro do movimento aponta um salto no número de organizações de catadores formalizadas, mantendo-se em crescimento desde então.

Os dados do SNIS corroboram o crescimento da formalização, sendo que em 2002 o sistema registra a existência de 80 associações e/ou cooperativas de catadores no país, em 42 municípios, representando 4,6 mil catadores organizados; em 2009 estes números saltam para 656 organizações - um crescimento de 820% - em 419 municípios, abrangendo 20,7 mil catadores; e em 2018 este número representava 1232 organizações de catadores - crescimento de 188% -, em 827 municípios e compreendendo 27 mil catadores (SNIS, 2002-2018). No caso do SNIS nota-se maior expressividade do crescimento no número de organizações no período de mobilização da categoria e do FNLC até a promulgação da PNRS, quando o número mantém o crescimento em menor ritmo.

Neste contexto, é relevante pontuar a exclusão dos catadores autônomos da PNRS, que traz a inclusão destes profissionais aliada ao processo de formalização, como é observado no art. 8º, dos instrumentos “IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de *cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis*” e também no artigo 18º, sobre o PMGIRS, priorizando o acesso de recursos da União aos municípios que “II - 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” (BRASIL, 2010a).

Tal diretriz da PNRS brasileira deixa de lado os catadores que não inserem-se formalmente em cooperativas ou associações, diferentemente de países como a Colômbia, que na cidade de Bogotá formulou uma estratégia que inclui a atividade de catação exercida pelos recicladores<sup>40</sup> de maneira individual e/ou organizada, remunerando estes trabalhadores individualmente (PARRA, 2015).

Acerca desta problemática da exclusão dos trabalhadores autônomos, o MNCR observa que a estratégia do próprio movimento desenvolveu-se a partir da formalização, sob o mote “unidos somos mais fortes”, em uma compreensão de que conforme os catadores observassem os benefícios da atuação organizada e formalizada, catadores autônomos desejariam se organizar.

Contudo, o MNCR assinala que este processo ocorre de maneira vagarosa, havendo ainda muita atuação de catadores autônomos e a partir desta situação tem havido um debate interno do movimento, a fim de refletir acerca do reconhecimento destes profissionais, tendo alguma atuação em formatos mistos, em que o catador possui autonomia sobre sua catação individual mas encontra-se formalmente organizado - formato de atuação das organizações do centro de São Paulo-SP e similar ao adotado por Buenos Aires, na Argentina; apontando ainda ideias como “bolsa reciclagem”, estratégias de pagamento por serviços ambientais - esta última foco também de estudo do IPEA, de 2010, intitulado “Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gestão de Resíduos Sólidos” - e sistemas de “aposentadoria especial para catadores”.

Além disso, o movimento estuda também o modelo de remuneração individual adotado na Colômbia, havendo 13 mil catadores cadastrados acessando o benefício. O MNCR aponta que esta estratégia demanda fiscalização, possuindo aspectos negativos como em qualquer outra; como aspecto positivo, destaca sua abrangência.

Cabe citar a experiência brasileira com esta tipologia de instrumento, notadamente na figura do Programa Bolsa Família, com milhões de famílias beneficiadas pelo país (MAURÍCIO & CARDOSO, 2018; SIQUEIRA & JARDIM E SILVA, 2018).

---

<sup>40</sup> Denominação dos catadores de materiais recicláveis na Colômbia.

Apesar de apontar para a existência de projetos de lei em tramitação acerca da inclusão dos catadores autônomos em modelos similares ao colombiano, o MNCR possui um objetivo maior do que o provimento de benefícios financeiros aos catadores, como o desenvolvimento da cadeia produtiva da reciclagem com tecnologia e apropriação destas tecnologias pelos catadores, observando o cooperativismo e a atuação em rede como estratégia promissora neste caminho.

Ao tratar da temática da dispersão das responsabilidades sobre a gestão de resíduos sólidos na esfera federal, o MNCR destaca que inicialmente os investimentos do governo federal junto à categoria ocorriam de maneira pontual e dispersa, destacando investimentos da Petrobras, Banco do Brasil, Caixa e BNDES, situação alterada com a criação do Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo, posteriormente denominado Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.

O MNCR pontua que a criação do CIISC constituiu uma demanda do movimento para o poder executivo, conforme corroboram os resultados da pesquisa de Brandão (2018). Deste modo, o movimento aponta o Comitê como espaço de articulação horizontal do governo federal para coordenação e direcionamento dos investimentos realizados em organizações de catadores que, apesar de levar tempo para o início de seu funcionamento é analisado de maneira positiva, de modo que o MNCR recomenda que experiências como o CIISC sejam replicadas nas esferas estadual e municipal, já que “a questão dos catadores perpassa várias áreas” como meio ambiente, serviços públicos, educação, logística e assistência social - esta última atuando particularmente junto aos catadores autônomos.

A própria composição do CIISC, abrangendo 12 instituições do governo federal quando de sua criação representa a transversalidade da temática, ainda que na entrevista junto ao Especialista II este destaque o papel do MCidades, MMA, Funasa, Ministério do Desenvolvimento Social e da Casa Civil, considerando a atuação dos demais órgãos “menos relevante”.

A partir do funcionamento do CIISC e da articulação que este proporcionou, houve o desenvolvimento de programas como o Cataforte I, II e III, que o MNCR avalia como tentativa de articular e coordenar os investimentos dispersos, pois ao invés de cada órgão elaborar editais estes passaram a alocar recursos para o programa. O MNCR destaca, além dos bancos públicos supracitados, a alocação de recursos pelo extinto Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) no Cataforte.

Dentre as principais ações do CIISC para além do programa Cataforte, destacam-se: apoio à estruturação do MNCR; apoio a eventos organizados pelo FNLC e pelo MNCR; apoio a projetos que desenvolvessem tecnologias sociais, inserção de municípios que incluíam os catadores em suas estratégias de gestão de resíduos sólidos em projetos buscando a obtenção de créditos de carbono; apoio à implementação da coleta seletiva com inclusão social na Esplanada dos Ministérios, em Brasília/DF; priorização na alocação de recursos para municípios que implantaram Fóruns Municipais Lixo & Cidadania; e coordenação da implementação da “coleta seletiva solidária em todos os órgãos da administração direta e indireta no país”, conforme Decreto nº. 5.940/2006 (BRASIL, 2006; DIAS, 2009).

Ainda que o Cataforte tenha conferido bons resultados de acordo com o MNCR, o movimento não considerava o programa eficiente em uma análise ampliada, já que cada etapa buscou um enfoque, sendo o Cataforte I focado nas questões de formação e capacitação; o Cataforte II teve maior foco na questão de investimentos nas organizações de catadores, particularmente em infraestrutura; e o Cataforte III com enfoque na atuação de cooperativas formando redes de comercialização.

O MNCR observa esta abordagem como inadequada, já que as diversas organizações de catadores pelo Brasil encontram-se em distintos momentos e situações, de modo que o investimento não deveria ocorrer no formato temporal de editais, mas sim de maneira contínua, garantindo que as organizações pudessem acessar o recurso com a finalidade mais necessária a sua realidade em determinado momento.

Ainda no contexto de avaliação do Programa Cataforte, o MNCR apresentou como reivindicação ao governo federal – então sob a gestão de Dilma Rousseff –, no espaço do CIISC, a criação do Programa Nacional da Reciclagem Popular (PRONAREP), visando atender desde catadores que ainda se encontram atuando em lixões até cooperativas com maior estrutura que buscam se organizar em redes. O processo encontrava-se em discussão para criação do programa e sua possível inserção no PPA quando a presidenta Dilma foi destituída no questionável processo de *impeachment*, momento no qual ocorreu um “fechamento das portas” do governo para articulação com o MNCR, analogamente ao que ocorreu com outros movimentos sociais, de modo que não há novos canais para articulação e os que haviam se tornaram inefetivos.

Mais tarde, em 2020, o cenário de extinção do CIISC pelo Decreto n.º 10.473/2020 é destacado pelo MNCR como uma derrota, já que anteriormente o movimento possuía um espaço de diálogo junto ao executivo e mesmo com a presidência. O representante do FNLC também destaca como negativa a extinção do CIISC e o enfraquecimento de programas como o Cataforte, contribuindo para o agravamento da desarticulação na esfera federal e, conseqüentemente, impactando negativamente na implementação da PNRS.

O processo de extinção do CIISC alinha-se a outros obstáculos da atualidade com relação à inclusão dos catadores na PNRS, como o próprio MNCR cita na coleta de dados o Programa Lixão Zero, do MMA, abordado no capítulo 4, que não abrange a relação dos catadores com a realidade dos lixões, conexão esta que existe desde que a problemática surge na sociedade brasileira com a mobilização do FNLC. O MNCR avalia esta situação como “muito grave”, visto que a realidade de trabalho nos lixões ainda existe no país, sendo “no mínimo preocupante” que a estratégia atual do governo busque encerrar lixões desconsiderando a inseparável questão social.

O MNCR elenca também a questão de que órgãos que outrora tiveram relevante atuação no apoio à categoria atualmente não abordam mais a questão dos catadores, como se estes estivessem “fora do planejamento”. Nesse sentido, cabe questionar se a aprovação da PNRS prevendo a inclusão dos catadores levou alguns atores a considerarem esta questão como superada - enquanto o cenário atual sinaliza, claramente, que a questão dos catadores está se distanciando do equacionamento, numa situação de retrocesso.

É relevante pontuar que o fechamento de portas experienciado pelo MNCR a partir de 2016 ocorre paralelamente à perda de prioridade da temática resíduos sólidos na agenda federal, conforme relatado pelo MMA no processo de busca pela alteração do Decreto n.º 7.404/2010 a fim de viabilizar a aprovação do PLANARES. Estes dois acontecimentos contribuem para corroborar o argumento de autores como Capella (2012) e Araújo (2013) de que a disputa das políticas públicas por prioridade nos governos não ocorre apenas na etapa de elaboração da agenda, mas também na fase de implantação, como neste caso.

Analisando a questão sob a perspectiva do contexto, o ciclo neoliberal autoritário não apresenta permeabilidade aos movimentos sociais como o MNCR. Contudo, no cenário de crise econômica e de intensificação desta devido à pandemia, que por sua vez no Brasil se agrava devido à condução federal (PUGLIESI et al., 2020;

ABRUCIO et al., 2020), a tendência é de aumento do desemprego, da pobreza e da desigualdade - nesse sentido a PNAD contínua apontou um aumento da desocupação, passando de 12,7% no primeiro trimestre de 2019 para 13,9% no quarto trimestre de 2020 - último dado disponível e anterior à segunda onda da pandemia, que ocorreu no primeiro trimestre de 2021; além disso, o índice de Gini em 2019 aumentou em relação a 2018, passando de 0,539 para 0,543, indicando um aumento da desigualdade no país (IBGE, 2020a; IBGE, 2020b).

Nesse contexto, a probabilidade é de crescimento do número de pessoas que encontram na catação o único meio de provimento e sustento de suas famílias, seja de maneira autônoma ou organizada. Não obstante, os governos brasileiros - federal e subnacionais - nada tem feito para apoiar esta população e também os sistemas municipais de coleta seletiva, que podem passar por momentos de tensão devido ao aumento no número de catadores - o que corrobora o argumento de que a gestão federal atual não atua no sentido da PNRS e não coordena as ações entre os entes federados (PUGLIESI et al., 2020). Na mesma perspectiva, o MNCR observa que sua “luta” segue, inclusive considerando a conjuntura política desfavorável, totalmente distinta do que ocorreu no período de discussão e aprovação da PNRS, frustrando os avanços almejados que não se concretizaram, como o fechamento dos lixões e a “inclusão socioeconômica dos catadores”.

Questionado acerca das potencialidades e fragilidades do cenário atual brasileiro na gestão de resíduos sólidos, o MNCR aponta como pontos positivos: (i) sua inserção na PNRS; e (ii) a logística reversa.

A inserção da categoria na PNRS é considerada uma potencialidade pois garantiu avanços e conquistas, como o incentivo de governos estaduais à organização dos catadores e de sua inserção nesta política pública, bem como a atuação dos órgãos de fiscalização e controle nesse sentido, citando os ministérios públicos, as defensorias públicas, a CGU e os tribunais de contas - neste aspecto o MNCR considera que “esta roda está girando”, sendo a lei uma base para cobrança da implementação da política.

Já a área da logística reversa é também considerada fonte de oportunidade, já que alguns programas têm feito investimentos na categoria, de acordo com o MNCR, que observa, ainda, que no cenário atual o grupo de interesse empresarial é o único a investir na categoria, tendo cessado os investimentos do grupo de interesse oficial - na esfera federal. Os investimentos, notadamente de infraestrutura, advindos do setor

privado, atualmente garantem a manutenção da atuação da categoria com maior eficiência, ainda que o movimento não tenha voz para discutir o financiamento, o que cabe exclusivamente às empresas face às metas estabelecidas nos acordos setoriais.

Nesse sentido, o movimento cita as tímidas metas estabelecidas nos acordos setoriais, levando ao baixo investimento pelo grupo de interesse empresarial. O MNCR também aponta sua articulação junto à Coalizão Embalagens, subgrupo do grupo de interesse empresarial que será abordado em maior profundidade no próximo capítulo, afirmando que a articulação não é generalizada com o setor privado, mas sim com este conjunto específico de empresas.

Com relação aos recursos investidos na categoria, o movimento pontua os baixos investimentos para custeio de suas atividades, de modo que os catadores “não recebem pelo serviço que prestam” - o que está alinhado a pesquisas como a de Wilson et al. (2009), que apontam que a reciclagem exercida por grupos vulneráveis sustenta-se com o custo de venda dos materiais a intermediários.

Assim, observa-se uma limitação dos avanços da PNRS - e este é ainda um ponto de debate entre atores municipalistas e o MNCR, o que será posteriormente explorado. No processo de discussão do acordo setorial de embalagens, o movimento afirma ter apresentado uma proposta que não foi aceita, de modo que os catadores “não têm muita ingerência sobre quanto é investido e em quais regiões, isso é definido basicamente pelas empresas”.

A compreensão do MNCR acerca da remuneração sobre seus serviços é de que o grupo de interesse empresarial possui responsabilidade e deve fazer investimentos - compreendendo que o acordo setorial de embalagens é frágil ao passo em que fomenta baixo volume de investimento - mas o movimento também acredita que “as prefeituras e os governos têm tanta responsabilidade quanto”, no contexto do princípio da responsabilidade compartilhada.

Desse modo, o MNCR observa que os grupos de interesse oficial e empresarial devem investir na categoria, tendo em vista que esses profissionais são fundamentais para a gestão de resíduos sólidos. O movimento aponta que as municipalidades concentram sua lógica de investimento nos serviços como o aterramento e na limpeza pública, pontuando que a mudança de lógica na visão da gestão poderia disponibilizar recursos para investimento na rota da reciclagem - nesse cenário o MNCR retoma o pagamento por serviços ambientais como potencial instrumento para a remuneração dos catadores, como ocorre no estado de Minas Gerais no Programa Bolsa

Reciclagem, instituído em 2011 e regulamentado em 2012, buscando “minimizar o acúmulo do volume de rejeitos e a pressão sobre o meio ambiente, conforme diretrizes da Política Estadual de Resíduos Sólidos” (MG, 2021).

Acerca das fragilidades do panorama atual, o MNCR indica a falta de compreensão dos gestores públicos sobre a importância dos catadores no contexto da PNRS, o que se materializa na existência de poucos contratos de prefeituras com cooperativas, sendo que o MNCR possui registro de 40 prefeituras que possuem contrato com cooperativas e/ou associações dentre 1278 cooperativas associadas. O movimento destaca a vulnerabilidade dos contextos onde não há “contrato de pagamento pelos serviços”.

Além disso, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei nº. 13.019/2014 elevou a burocracia para contratação de organizações da sociedade civil pelo poder público, sendo um empecilho para cooperativas que não possuem recursos técnicos para atender as novas exigências, conforme o MNCR.

Por fim, o movimento elenca como fragilidade do cenário atual o avanço de projetos com foco no aproveitamento energético de resíduos sólidos, sendo que houve a demanda do MNCR pela proibição de tais processos na PNRS, não sendo concretizada por falta de capital político que apoiasse tal ação, já que esta é uma alternativa de interesse do grupo empresarial (BRANDÃO, 2018). Nesse contexto, a PNRS viabiliza a recuperação energética desde que seja respeitada a ordem de prioridade na gestão de resíduos, conforme art. 9º e seu parágrafo primeiro:

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.

§ 1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental. (BRASIL, 2010a).

Passando de uma visão do grupo de interesse oficial em 2010 de que a recuperação energética “pode levar à perda de materiais recicláveis, além de liberar gases tóxicos na atmosfera”, devendo esta ser a “última opção” (SENADO, 2010), a atual gestão federal tem viabilizado avanços na recuperação energética de resíduos, como por exemplo na publicação da Portaria Interministerial nº 274, de 30 de abril de 2019, publicada pelo MMA em parceria com o MDR e o Ministério de Minas e Energia

que “Disciplina a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos referida no § 1º do art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010 e no art. 37 do Decreto nº 7.404, de 2010.” e em seu art. 6º viabiliza sua utilização para destinação de materiais recicláveis (MMA, 2019), além de não fazer menção a consideração de aspectos sociais ou a catadores em seu texto.

Destarte, um aparente avanço para a governança da gestão de resíduos sólidos que residia na articulação do grupo dos catadores de materiais recicláveis com o governo federal, tendo a figura do CIISC e sua existência por mais de uma década como experiência positiva de articulação horizontal do grupo de interesse oficial e junto ao MNCR, atualmente passa por um retrocesso, visto que o governo não considera a relevância destes profissionais para a gestão de resíduos sólidos.

A visão atual do governo federal alinha-se à visão tecnicista da gestão de resíduos sólidos, que favorece os processos tecnológicos e sua modernização, mecanização e privatização, gerando negligência acerca dos indivíduos que atuam no setor informalmente, como os catadores. Esta foi a visão tradicional sobre a gestão de resíduos até a década de 1990, sendo substituída por uma compreensão integrada da gestão de resíduos em meados da mesma década (FUREDY, 1993; DIAS, 2009), deslindando mais um ângulo de retrocesso da condução desta política pública.

Wilson et al. (2009) afirmam que o reconhecimento governamental dos benefícios econômicos, sociais e ambientais gerados pelo setor informal da reciclagem constitui o primeiro passo para a construção de uma estratégia bem-sucedida na gestão de resíduos sólidos. Ainda, os autores afirmam que o processo de mudança de percepção sobre este grupo, aliada à alteração de atitude em relação a estes profissionais - usualmente às margens da sociedade e com uma representação social negativa associada - pode ser considerado um dos maiores desafios à gestão de resíduos sólidos em contextos onde os catadores estão presentes, como em países de renda baixa ou média, como o Brasil.

Assim, no período de análise desta pesquisa observa-se que o governo federal caminhava no sentido de reconhecimento e inclusão destes profissionais, alterando-se com a chegada do ciclo neoliberal autoritário, que retorna ao patamar de negligenciamento e exclusão destes profissionais das políticas e programas federais, como ilustrado pelo Programa Lixão Zero do MMA, enfraquecendo a governança da gestão de resíduos brasileira.



### 5.3 Análise Conjunta do Grupo de Interesse Coletivo

Considerando a pluralidade dos atores que integram o grupo de interesse coletivo, esta seção apresenta os resultados referentes à coleta de dados dos atores ainda não explorados, trazendo as interrelações com os processos anteriormente abordados. Isto porque, além dos grupos abordados nas seções anteriores, esta pesquisa contou ainda com a participação de associações de classe, organizações do terceiro setor e especialistas dentro do grupo de interesse coletivo, conforme o Quadro 4.

Com relação ao período anterior à promulgação da PNRS, a ABES, associação de profissionais da área de engenharia sanitária e ambiental fundada em 1966 (ABES, 2021), atuava na temática de resíduos sólidos nas áreas de capacitação, através de cursos e seminários técnicos, bem como pela participação em Fóruns Estaduais e Municipais Lixo & Cidadania, tanto como coordenadora quanto como participante destes espaços. Os resultados de Dias (2009) apontam para o início da atuação da ABES em resíduos sólidos por volta de 1997.

Nesse sentido, o especialista III aponta que em 1997, data de promulgação da PNRH, resíduos sólidos constituíam um relevante elemento de contaminação dos corpos hídricos; a seguir, na ocorrência da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, tratou-se da gestão de resíduos sólidos.

A ASSEMAE, que congrega serviços municipais de saneamento e foi fundada em 1984 (ASSEMAE, 2021) aponta para um maior foco de sua atuação nos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, sem ações específicas no campo dos resíduos sólidos aproximadamente até a promulgação da PFSB, quando iniciam-se atividades de capacitação, essencialmente para o planejamento. É interessante notar que mesmo sem atuação no setor a ASSEMAE compõe o Fórum Nacional Lixo & Cidadania quando de sua formação, demonstrando a importância deste espaço para trazer à superfície das preocupações do setor saneamento básico as questões relacionadas à gestão de resíduos sólidos.

A Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública (ABLP) foi fundada em 1970, reunindo profissionais da área - pessoas físicas -, empresas e órgãos públicos. Desde sua fundação a associação busca “difundir as questões relativas ao manejo de resíduos sólidos” atuando nas áreas de capacitação - oferecendo cursos e eventos - bem como na elaboração de publicações.

O Instituto Pólís, organização do terceiro setor, assinala a sua atuação no setor de resíduos sólidos pré-PNRS essencialmente nos espaços do FNLC, bem como do Fórum Municipal Lixo & Cidadania da cidade de São Paulo, como observado na primeira seção deste capítulo.

Com relação aos especialistas, estes analisaram o papel das principais instituições federais no setor anteriormente à PNRS, sendo que o especialista I pontua que antes da promulgação da PNRS uma mudança no papel das instituições federais ocorreu na reorganização administrativa de 2003, primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ano em que criou-se o MCidades e, na estrutura deste Ministério, a Secretaria Nacional de Saneamento, que compreende o setor saneamento a partir dos quatro componentes que seriam legalmente estabelecidos em 2007, na PFSB. O ator comentou ainda sobre o entendimento amplo do saneamento tratar-se de percepção antiga, ainda que no Brasil, durante o período da ditadura militar, a compreensão de saneamento tenha focado nas componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O especialista II aponta para o perfil de atuação em resíduos sólidos não possuir alterações relevantes no período anterior e posterior à PNRS, compartilhando-se as responsabilidades entre MMA, MCidades e Funasa, destacando o MMA como “coordenador de baixa intensidade das ações da União” e o MCidades como responsável pelo financiamento com recursos onerosos advindos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Como citado na seção anterior, este ator destaca também a atuação destes três órgãos no CIISC junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e à Casa Civil, além de outras instituições federais com menor relevância na articulação horizontal. Finalmente, o especialista indica a atuação já existente do MMA na regulação de resíduos específicos via CONAMA, como é o caso dos resíduos da construção civil e volumosos, bem como dos resíduos de serviços de saúde, regulamentados em parceria com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

O especialista III observa o início da atuação dos serviços municipais de saneamento em resíduos sólidos a partir de 2003, assinalando-a de maneira mais expressiva no município de Araraquara a partir de 2004, pioneiro num contexto onde as principais responsabilidades dos serviços municipais de saneamento relacionavam-se ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme coleta de dados junto à ASSEMAE. Como visto na seção anterior, o município de Araraquara

também foi precursor - no recorte de municípios médios - na inclusão dos catadores de materiais recicláveis em sua estratégia para a gestão de resíduos.

O especialista IV aponta para um cenário de atuação sem "proatividade" dos órgãos federais relacionados à gestão de resíduos sólidos anteriormente à PNRS, com ações pontuais e "sem grande comprometimento", o que pode relacionar-se ao fato da inexistência de uma política que apresentasse as diretrizes para o setor.

O especialista V cita ações do Ministério da Integração no setor de resíduos sólidos antes da PNRS, classificando a atuação federal como "primária" até 2010, possuindo equipes reduzidas - citando os exemplos do MCidades, que inicia as atividades em resíduos com apenas um técnico, estando até hoje com equipe menor do que a necessária na percepção do especialista; e do MMA, com a diminuta estrutura prejudicando sua atuação - apresentando sobreposição de responsabilidades e "disparidade de iniciativas" entre os órgãos.

Aprofundando esta compreensão, o especialista comenta que estas fragilidades "geravam e ao mesmo tempo eram expressão da disparidade de ações", havendo cenários de ações descoordenadas e mesmo conflitantes - aqui pode-se citar o exemplo da Funasa, que financiou aterros sanitários em municípios pequenos, na contramão das disposições técnicas sobre o tema e resultando em aterros que na prática tornaram-se lixões, como apresentado anteriormente.

Este ator observa que na década de 2000 o MMA busca colocar-se como responsável pelas políticas federais de resíduos sólidos - visão alinhada àquela apresentada pelo especialista II. Contudo, o especialista V aponta que a inexistência de uma política levava o Ministério a modificar suas diretrizes centrais de atuação conforme as mudanças de gestão, levando a cenários de alterações de prioridades e interrupção de processos.

Com relação ao período de discussão da PNRS, a ABES indica sua participação em diversos momentos ao longo do processo, seja em debates organizados pelo governo, ou mesmo na promoção de discussões nos seminários da associação com representantes do legislativo e executivo que atuavam na formulação da política.

A ASSEMAE cita alguma atuação no período – questão reforçada pelo especialista III, que relembra a consulta a serviços municipais no processo de discussão.

A ABLP pontua seu apoio no processo de discussão com a apresentação de informações técnicas e contribuindo para a negociação do texto. A associação indica seu apoio em 2002 ao deputado Emerson Kapaz com a finalidade de aprimorar sua compreensão acerca do setor de resíduos sólidos, participando ainda de consultas públicas promovidas pelo parlamentar nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Posteriormente, a ABLP assinala o momento em que o executivo inicia sua participação nas discussões, avaliando este acontecimento de maneira positiva “o que melhorou em todos os sentidos”, uma vez que o interesse do executivo contribuiu para a priorização da questão no Congresso.

O relato da ABLP traz ainda a relevância dos debates ocorridos no estado de São Paulo - que em 2006 promulgou sua Política Estadual de Resíduos Sólidos - para o processo de discussão da PNRS, apontando que órgãos do grupo de interesse empresarial - ABRELPE, ABETRE e SELUR – encaminharam, junto à ABLP, as informações referentes ao processo de elaboração da Política Estadual de São Paulo para Brasília, oferecendo também apoio para a PNRS.

Destacando sua posição neutra nas discussões, buscando o suporte da visão técnica, a ABLP aponta divergências relativas à permissão ou proibição da recuperação energética, como visto brevemente na seção anterior, sendo que a associação apoiava a utilização desta tecnologia, assim como a inclusão dos catadores, oferecendo condições para que estes pudessem organizar-se em cooperativas.

A ABLP apresenta também os desafios relativos à transversalidade da temática no processo de discussão, elencando questões relativas ao financiamento, ao planejamento, à regionalização, à inclusão dos catadores e à viabilidade econômica das estratégias.

Finalmente, a ABLP assinala a relevância da PFSB e da inclusão legal da gestão de resíduos sólidos como componente do saneamento básico, já que “a partir daí você passa a ter a possibilidade de receber recursos e investimentos do saneamento”.

A participação do Instituto Pólís na discussão da PNRS deu-se, para além dos espaços do FNLC, em ocasiões pontuais de reuniões com parlamentares como Arnaldo Jardim, em discussões organizadas pelo Fórum Municipal Lixo & Cidadania de São Paulo com a presença do então deputado Emerson Kapaz, no acompanhamento da tramitação dos projetos de lei, na participação no CONAMA, nas

Conferências das Cidades e de Meio Ambiente e no Fórum Social Mundial, pautando a necessidade da inclusão dos catadores na política pública. O Instituto também destaca o protagonismo de São Paulo-SP, na figura do Fórum Lixo & Cidadania, como “puxador de discussões” e influenciador da formatação da PNRS.

A partir do relato do Instituto Pólis é relevante abordar a ocorrência de eventos organizados pelo executivo federal que favoreceram as discussões acerca da Política Nacional de Resíduos Sólidos, como o seminário promovido pelo CONAMA em 2004, intitulado “Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos”, que promoveu a discussão da política por atores de distintos grupos de interesse. A partir deste seminário, em 2005 o MMA compilou as propostas e apresentou um anteprojeto de lei para discussão com os Ministérios: das Cidades, da Saúde - por meio da Funasa -, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Fazenda. No mesmo ano de 2005 ocorreu a II Conferência Nacional de Meio Ambiente, que priorizou a temática dos resíduos sólidos. A conjunção destes espaços e dos debates ocorridos contribuiu para a formatação do PL que seria enviado pelo MMA ao Congresso em 2007 (GRIMBERG, 2008; BRASIL, 2015; SANTIAGO, 2016).

O especialista I aponta, assim como a ABLP, o momento em que o executivo toma parte das discussões da PNRS, com o envio do PL em 2007, assinalando este como momento em que o executivo passa a atuar marcadamente nesta temática. Este ator destaca ainda a influência da PFSB no PL apresentado pelo executivo, trazendo aproximações de elementos como o planejamento embasando a estruturação da política pública – ainda que o Plano Municipal de Saneamento Básico sirva como base para a prestação de serviços de saneamento básico, enquanto os planos de resíduos se estruturam em distintos territórios, como o municipal, intermunicipal, estadual e nacional, alicerçando a política pública que envolve também o setor privado, aliando a perspectiva do serviço público à ambiental, questão que será explorada mais a frente.

Este especialista também elenca o envolvimento do MMA, MCidades e Funasa no processo de discussão, além de técnicos da Casa Civil e do Ministério do Planejamento. Como distinção entre o debate da PFSB e da PNRS, o ator indica a responsabilidade do setor privado, com foco no instrumento dos sistemas de logística reversa, que busca “internalizar os custos ambientais” nesta política pública.

O especialista aponta ainda o baixo conhecimento acerca da logística reversa pelos técnicos do MMA à época de elaboração do PL do executivo, sendo esta temática abordada pelo ex-deputado e então Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA Luciano Zica, que conduziu as negociações com base na questão da logística reversa - fato que alinha-se ao que observa o especialista V com relação à mudança das diretrizes do MMA na atuação em resíduos conforme as mudanças de gestão. O especialista I assinala que a abordagem do então secretário Luciano Zica fez com que fosse criada uma expertise acerca da logística reversa dentro do MMA, o que seria necessário no futuro para a negociação dos acordos setoriais.

O especialista II cita, como fator que “obstruiu o avanço da discussão”, a “resistência” do setor privado em assumir responsabilidades na gestão dos resíduos sólidos. Ainda, pontua o MMA como liderança do executivo no período de tramitação da PNRS, assinalando o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva como momento em que o MMA prioriza a aprovação da PNRS e negocia os pontos de divergência existentes. A liderança do MMA e a negociação das divergências são corroboradas pelos resultados de Araújo (2013b).

O especialista IV também relembra a atuação do setor privado a fim de que a PNRS “tivesse a abertura e flexibilidade possível para não as onerar”, ainda que aponte não possuir aprofundado conhecimento sobre este aspecto.

Finalmente, o especialista V considera que não houve papel das instituições federais atuantes em resíduos na formulação da PNRS, tendo o projeto sido baseado nos projetos de lei em tramitação desde 1991, assim como na legislação de países de renda elevada, sendo “preparado por um grupo restrito de pessoas”, visão que diverge das demais, ainda que o processo de discussão da PNRS tenha se concentrado nas mãos do legislativo até a apresentação do PL do executivo, em 2007.

Com relação ao cenário após a promulgação da PNRS, a ABES afirma que a associação manteve sua atuação, ainda que tenha ampliado pontualmente suas atividades quando da elaboração da primeira versão do PLANARES.

A ASSEMAE pontua sua participação na discussão dos acordos setoriais junto ao MMA, ainda que os municípios tenham ficado “de fora da questão da logística reversa”, afirmação corroborada pelos resultados de Moro (2018) em sua análise sobre o processo de elaboração e discussão do acordo setorial de embalagens. O

especialista III também aponta para a ampliação da atuação da entidade no sentido de fomentar o setor de resíduos sólidos junto aos serviços municipais de saneamento.

Além disso, a ASSEMAE indica sua participação na discussão de um modelo de cobrança pelos municípios, analisando as possibilidades de geração de receita que garantissem a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços relacionados à geração de resíduos sólidos. Neste ponto a ASSEMAE comenta acerca da dificuldade de “fazer a sociedade entender que ela tem que pagar por aquilo que ela gera”, temática explorada em pesquisas como Jacobi & Besen (2011), IPEA (2012) e Santos et al. (2019), que abordam ainda o custo político e os entraves que este apresenta à cobrança pela gestão de resíduos sólidos, o que também foi destacado pelo especialista III.

Mais recentemente, a ASSEMAE afirmou possuir um representante no grupo de revisão do PLANARES - em processo anterior ao realizado pelo MMA em parceria com a ABRELPE, que esteve em consulta pública em 2020 - mas observou que o projeto não teve continuidade, compreendendo que “a PNRS parece que acabou não caminhando”.

A ABLP pontua que a PNRS modificou sua trajetória ao passo em que trouxe um norte para a gestão de resíduos no país, apresentando diretrizes a serem seguidas pelo setor, incluindo entes públicos e privados, de forma que “todos passaram a falar a mesma língua e isso é fundamental”. Desse modo, temáticas anteriormente pouco discutidas entraram na pauta da gestão de resíduos sólidos, como a questão da gestão compartilhada e o consorciamento para otimização dos custos. Contudo, a associação observa que a política não detalha qual o papel e a responsabilidade dos diferentes atores na logística reversa, tampouco prevendo punições aos envolvidos.

O Instituto Pólis indica que a PNRS abrange as dimensões da produção e do pós-consumo, sendo a dimensão da produção presente na política:

Em seu princípio V - 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; E no objetivo III - estímulo à adoção de *padrões sustentáveis de produção e consumo* de bens e serviços. (BRASIL, 2010a, destaques da autora).

Não obstante, o Instituto aponta que o objetivo “XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto” (BRASIL, 2010a) constituía anteriormente

um instrumento da política, que possuiria grande potencial de regulamentação, uma vez que forneceria elementos para incentivar mudanças na produção dos bens, o que não ocorreu com este aspecto da legislação sendo apresentado como objetivo, o que resultou da pressão do grupo de interesse empresarial, de acordo com o Pólis. Analisando-se o PL n.º 1991/2007, apresentado pelo executivo ao Congresso Nacional, confirma-se que constava como instrumento a “Análise e Avaliação do Ciclo de Vida do Produto” (PL n.º 1991/2007).

Na perspectiva da abordagem do consumo na PNRS, o Instituto Pólis cita a fragilidade no tratamento da redução do consumo, pontuando que a visão apresentada se dá “quase que no âmbito individual, como uma questão voluntária de se fazer campanhas”. Nessa perspectiva, o Instituto comenta sobre a necessidade de atuar junto à cadeia de produção, o que poderia ter sido viabilizado pelo instrumento de análise e avaliação do ciclo de vida do produto supracitado. É notável a relevância de uma modificação aparentemente simples do PL, mas que reverbera em importantes mudanças na implementação da PNRS, nesse caso minimizando as possibilidades acerca da atuação sobre o pilar do consumo, indissociável do descarte. Ainda, ressalta-se que esta questão não foi observada por outros atores, o que pode indicar que a complexidade da política resulta na priorização de alguns debates, deixando outros em estado de dormência.

É preciso pontuar ainda que debates que resultaram em legislações e políticas internacionais e nacionais apontam para a necessidade da utilização de instrumentos como proibições ou incentivos que estimulem a redução da geração de resíduos, i.e. de embalagens, ou ainda o uso de materiais que possuem maior permeabilidade no mercado da reciclagem. Exemplo internacional é a Estratégia Europeia sobre Plásticos, adotada em 2018 com diretrizes para a redução do uso de plásticos descartáveis e aprimoramento da cadeia de reciclagem destes materiais (UE, 2018); já no Brasil pode ser citada a recente Lei Estadual nº. 17.110/2019, resultante do intenso debate sobre a utilização de canudos plásticos e que “proíbe o fornecimento de canudos confeccionados em material plástico no estado” de São Paulo (SP, 2019), reverberando em outros estados e municípios que adotaram a mesma medida, havendo inclusive um Projeto de Lei no Congresso Nacional acerca da temática.

Além da atuação junto aos produtores apontada pelo Instituto Pólis, também faz-se essencial a existência de uma estratégia consolidada de educação ambiental, que estimule os cidadãos a refletir sobre o impacto de seu consumo. Não obstante, é



relevante aprofundar alguns aspectos desta temática que relaciona-se à incorporação da visão sistêmica da gestão de resíduos sólidos trazida pela PNRS pela população.

Andrade & Ferreira (2011) assinalam que a população brasileira, em média, possui uma compreensão do ambiente associando-o aos conceitos de fauna e flora, ou seja, distanciando-o do ser humano, não considerando este último como parte do meio ambiente. Esta concepção também conduz ao não reconhecimento de que as ações antrópicas interferem no meio ambiente. No contexto da gestão de resíduos sólidos, como anteriormente abordado, gera-se uma compreensão simplista da necessidade do afastamento dos resíduos sólidos gerados pela moradia, pouco importando qual será o seu destino e quais os possíveis impactos ambientais.

Além da visão do meio ambiente como elemento dissociado do ser humano, Le Prestre (2005) trata da percepção dos problemas ambientais a partir da tomada de consciência pelos indivíduos, que depende de inquietações relacionadas em maior ou menor grau com esta questão. O autor ainda afirma que esta percepção ocorre de maneira distinta nos diferentes países, de acordo com suas realidades econômicas particulares, de modo que países mais pobres ou mais desiguais tendem a priorizar questões ambientais relacionadas à pobreza.

Le Prestre (2005) prossegue afirmando que é preciso, inicialmente, que a população satisfaça suas necessidades básicas para em seguida preocupar-se com o meio ambiente adquirindo consciência ambiental. Sendo o Brasil um país de elevada desigualdade, onde 10% da população concentra 41,9% da renda (WORLD BANK, 2019), situação agravada pela crise socioeconômica acentuada pela pandemia, é razoável considerar que a maior parte da população consumirá os bens aos quais tem acesso, não havendo espaço para escolhas mais sustentáveis ou para a formação de uma consciência ambiental, tendo em vista o comprometimento da satisfação de suas necessidades básicas.

Finalmente, associa-se a este panorama o contexto internacional do neoliberalismo e da globalização, bem como o ciclo neoliberal autoritário vivido pelo país, que reforça valores individualistas em oposição aos coletivos. O pensamento individualista relaciona-se intimamente com o consumismo, levando as pessoas a associarem sua felicidade a sua capacidade de consumo, prejudicando a sociedade, o ambiente (ANDRADE & FERREIRA, 2011) e, especificamente nesta análise, colocando em xeque a implementação da PNRS.

Acerca da logística reversa, o Pólis considera este aspecto central na política, ainda que a responsabilidade compartilhada pulverize as obrigações e resulte na diminuição da atuação do setor empresarial, sendo considerado “um grande gargalo e impedor”, pontuando ainda a falta de participação nos acordos setoriais - particularmente de embalagens em geral - dos representantes dos interesses locais, citando a ASSEMAE, a CNM, a Associação Nacional Brasileira de Municípios e a Frente Nacional de Prefeitos, como anteriormente citado por atores como a ASSEMAE e o MNCR. Nesse sentido, o Instituto destaca a logística reversa e as responsabilidades locais e privadas como um campo de atuação para os Ministérios Públicos, atividade que ainda ocorre de maneira incipiente como visto no capítulo anterior.

Por fim, o Instituto Pólis apresenta a possibilidade da PNRS trazer fundamentos que permitam “aprofundar e construir ferramentas mais específicas e concretas” no sentido de uma Política Nacional de Produção Sustentável, abordando esta temática com maior profundidade. Uma iniciativa nesse sentido alinha-se, por exemplo, ao plano de ação da União Europeia para a economia circular (UE, 2015) e também à estratégia nacional de economia circular da Colômbia (COLÔMBIA, 2019). Contudo, o atual cenário brasileiro para a gestão ambiental não indica o estabelecimento de iniciativas neste sentido.

Analisando a alteração dos papéis das instituições federais que atuam com resíduos após a promulgação da PNRS, o especialista I observa uma grande mudança, pontuando no primeiro momento a elaboração do PLANARES que coube ao MMA, ainda que esta primeira versão elaborada não tenha sido formalmente publicada, devido a entraves previamente abordados. Ao mesmo tempo, este especialista comenta que com a consolidação do PAC os papéis do MCidades e da Funasa também se firmaram, principalmente no financiamento estrutural da gestão de resíduos sólidos, estando os aspectos estruturantes sob a responsabilidade do MMA.

Esta visão alinha-se à visão do MCidades, ainda que seja necessário destacar certa fragilidade desta perspectiva de separação dos investimentos estruturais e estruturantes, considerando alguns pontos indissociáveis previamente analisados, como a questão do financiamento de aterros sanitários sem um adequado planejamento do sistema de gestão de resíduos sólidos, garantindo que apenas rejeitos cheguem a esta etapa da disposição final.

O especialista I destaca como exemplo de sobreposição da atuação do MMA, MCidades e Funasa o fato das três instituições financiarem planos municipais, sejam PMGIRS ou Planos Municipais de Saneamento Básico que contemplem o conteúdo mínimo estabelecido para o PMGIRS.

Este ator traz ainda a constituição do MCidades a partir da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, assinalando um prévio embrião de articulação horizontal; cita também a existência de um programa de modernização do setor saneamento financiado pelo Banco Mundial, como aspecto responsável pelo acúmulo de conhecimento para posterior elaboração da PFSB e pela criação do SNIS - que teve a pesquisa dos componentes 'água e esgoto' iniciada em 1995 e de 'resíduos sólidos' em 2002 -, de modo que a geração de informações do setor também contribuiu para sua estruturação e para a alicerçar a atuação do governo federal com relação a estes serviços.

O especialista II aponta para o desconhecimento da alteração dos papéis de MMA, MCidades e Funasa após a promulgação da PNRS, reforçando a visão de parte do grupo de interesse oficial de que a PNRS não modificou a governança de resíduos sólidos na esfera federal, tampouco estabeleceu de maneira clara as distintas responsabilidades na implementação da política. Em uma perspectiva similar, o especialista IV considera que os papéis se alteraram "um pouco", o que não resultou no equacionamento dos problemas relativos à gestão de resíduos sólidos no país.

Por fim, o especialista V observa que houve alteração nos papéis das instituições supracitadas, considerando no entanto que estas foram "aquém das alterações necessárias". Nessa perspectiva, este ator pontua que na década de 2000 surgiram diversos elementos na esfera das políticas públicas que favoreceram o enfrentamento de questões urbanas, citando a Lei n.º 11.107/2005 - conhecida como Lei dos Consórcios Públicos -, bem como a PFSB e a PNRS.

Contudo, este especialista considera que os entes federativos não realizaram o potencial proporcionado pelos elementos então existentes, exemplificando: (i) na figura da regionalização, uma vez que muitos estados desenvolveram estudos nesse sentido mas não deram andamento ao processo; (ii) na elaboração de planos de gestão de resíduos com o objetivo de "eliminar pressões sobre os gestores", não configurando instrumentos de planejamento a serem implementados; e (iii) a partir do contexto do PLANARES, inexistente mesmo 11 anos após a promulgação da PNRS.

Com relação ao compartilhamento das responsabilidades sobre a gestão de resíduos sólidos na esfera federal e a atuação integrada nesta esfera, os atores do grupo de interesse coletivo possuem distintas percepções.

A ABES, por exemplo, considera que no momento da entrevista este compartilhamento encontrava-se concentrado em um menor número de Ministérios, pontuando alterações ocorridas na mudança de gestão federal em 2019, fato também assinalado pela ASSEMAE que apresentou um cenário de desconhecimento acerca do compartilhamento na nova gestão federal.

Nesse sentido, a ABES observa que o compartilhamento existente entre MMA, MCidades e Funasa encontrava-se “em consonância com a atuação” destas instituições, sendo as eventuais dificuldades sanadas com a Criação do Comitê Interministerial, - ainda que não tenha especificado qual deles - considerando os riscos de sobreposição ou conflitos de atuação “gerenciáveis”.

Não obstante, a associação apresenta uma visão de que temas como saneamento e meio ambiente “perderam importância” na atual gestão, gerando processos de perda de suporte e eficácia de políticas públicas relacionadas. De fato, esta percepção alinha-se aos relatos do MMA para o período pós 2016 com a perda de prioridade para a temática na esfera federal, bem como a perda de interlocução com o MNCR.

A ASSEMAE pontua ainda a existência de “interrelação e diálogo” entre o MCidades e a Funasa, considerando que o compartilhamento de responsabilidades ocorria de maneira adequada, apontando a figura do Conselho das Cidades (ConCidades) como espaço de debate e diálogo. No entanto, o ConCidades foi extinto pelo Decreto nº. 9.759/2019 que “Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (BRASIL, 2019b), representando um retrocesso adicional aos espaços de articulação horizontal existentes na esfera federal.

A ABLP não considera que existe clareza com relação ao compartilhamento das responsabilidades acerca da gestão de resíduos sólidos na esfera federal, tampouco observa coordenação das ações, indicando a necessidade de definição das incumbências dos distintos órgãos que atuam no setor.

Paralelamente à questão do compartilhamento das responsabilidades, a ABLP trata da temática do financiamento do setor, questão também pontuada pela ASSEMAE e por outros atores que a abordam sob diferentes perspectivas. A ABLP e

a ASSEMAE observam a inexistência de fontes de financiamento na esfera federal como uma fragilidade da PNRS, sendo que a ABLP destaca inclusive a percepção do então Ministério da Fazenda - quando da discussão da PNRS - de que “não entendem como investimento para melhoria das condições ambientais e saúde pública – entendem como despesa” a gestão de resíduos sólidos, constituindo um entrave para a inserção de mecanismos de financiamento na PNRS.

Ainda com relação aos recursos, a ABLP considera que o MCidades corresponde à instituição com maior disponibilidade de recursos para investimentos no setor, sendo o MMA o menor possuidor de recursos, situação parcialmente corroborada pela pesquisa de Martins (2018) - que aponta a queda expressiva do financiamento da gestão de resíduos sólidos pelo MMA - e pela existência do Programa Avançar Cidades - Saneamento, anteriormente citado no capítulo 4, que disponibiliza recursos não-onerosos para o setor via MDR.

No cenário atual de crise econômica e baixa disponibilidade de recursos para investimento pelo governo federal, a inexistência de uma fonte de financiamento prejudica a manutenção da gestão de resíduos sólidos e da implementação da PNRS. Nesse contexto, a ABLP aponta a possibilidade de investimentos estrangeiros e do setor privado, ainda que compreenda obstáculos com relação à segurança jurídica para que estes sejam realizados, apontando as concessões e PPPs como caminhos mais promissores, visão que alinha-se ao FEP - abordado no capítulo 4 - e ao atual entendimento do governo federal.

O Instituto Pólis não visualiza entraves no compartilhamento das responsabilidades na esfera federal, apontando para a problemática da indefinição das incumbências dos municípios e do setor privado, assinalando a questão do financiamento sob a perspectiva do recurso que deveria ser aportado pelo grupo de interesse empresarial via logística reversa, mas é investido em montantes aquém dos necessários, uma vez que a responsabilidade compartilhada e os acordos setoriais abordam a questão de maneira superficial, sendo esta visão corroborada pelo especialista IV, que observa uma sobrecarga do setor público - e dos cidadãos - no financiamento da gestão de resíduos sólidos, enquanto o setor privado não aporta os recursos que de fato lhe caberiam.

O Instituto aprofunda esta compreensão no financiamento da coleta seletiva e como esta questão divide opiniões entre o próprio Pólis, que compreende como responsabilidade da iniciativa privada a remuneração destes trabalhadores, uma vez

que atuam essencialmente com resíduos sólidos alvo de logística reversa; e o MNCR, que entende que o poder público também deve remunerá-los pelos serviços prestados, uma vez que as municipalidades investem em aterramento e a atuação dos catadores é diretamente responsável pela diminuição desse custo, pois desviam resíduos que ainda possuem valor de mercado da rota convencional, assunto abordado na seção anterior.

O especialista I observa clareza na atuação de MMA, MCidades e Funasa, ainda que pontue a existência de sobreposições. Este ator pontua a razoabilidade em existir a distinção entre a atuação estrutural - do MCidades e Funasa - e estruturante, do MMA, pois considera que ações em investimentos estruturais demandam em grande medida os recursos técnicos existentes, por sua elevada exigência institucional.

Nesse sentido, o especialista compreende que a divisão permitiu que fossem desenvolvidos instrumentos de gestão e regulação desta política pública, sendo este um aspecto interessante acerca do compartilhamento existente e que ainda não havia sido pontuado por outros atores. Não obstante, mantém-se a questão complexa da clara divisão entre os aspectos estruturais e estruturantes, sendo indissociáveis em diversas dimensões. Com relação ao acesso a recursos federais, o especialista I considera necessário condicionar tal acesso ao cumprimento da PNRs.

Tratando do recorte populacional<sup>41</sup> que delimita a atuação da Funasa e do MCidades, o especialista I também avalia como adequada esta divisão, já que a relação de acompanhamento de investimentos do governo federal com municípios de maior ou menor porte se dá de maneira diferenciada, pois tratam-se de estruturas e disponibilidades de recursos distintos.

O especialista II, em visão parcialmente alinhada ao Instituto Pólis, observa que a definição de responsabilidades entre as distintas esferas representa maior fragilidade do que o compartilhamento de responsabilidades na esfera federal. Além disso, este ator aborda a problemática da indefinição entre o que corresponde a incumbências do serviço público de saneamento básico e o que configura responsabilidade ambiental.

---

<sup>41</sup> Questionado acerca da motivação para o estabelecimento do recorte de 50 mil habitantes, o especialista não soube indicar qual foi sua motivação, sendo esta uma questão passível de ser explorada com maior profundidade em pesquisas futuras.

Tal distinção é relevante pois as incumbências consideradas do serviço público de saneamento básico devem ser prestadas de maneira direta ou indireta pelo poder público local, enquanto questões que correspondem à área ambiental devem ser objeto de normatização e fiscalização do poder público - nas três esferas.

Nessa perspectiva, o especialista II aponta para o fato de que “a grande maioria dos estados não tem estrutura para implementar a gestão dos resíduos sólidos no que lhe cabe”, destacando aspectos de (i) regionalização; (ii) licenciamento e fiscalização; (iii) logística reversa; e (iv) apoio e capacitação com relação aos municípios. O desafio estadual em atuar nestas vertentes foi observado no capítulo 4, sendo uma temática propícia para estudos posteriores.

Esta questão das perspectivas do serviço público e do meio ambiente para a gestão de resíduos sólidos - que relaciona-se à ótica tripartite - não recebe ampla atenção dos entrevistados, ainda que tenha sido também explorada pelo especialista I, que aponta para: (i) uma percepção da gestão de resíduos sólidos sob a esfera do serviço público de saneamento básico, na qual o município é o titular do serviço e a União define diretrizes gerais na PFSB; e (ii) uma percepção ambiental, na qual a União possui competência comum com estados, municípios e o Distrito Federal a fim de “combater a poluição em qualquer de suas formas” (BRASIL, 1988).

Na compreensão do especialista I este aspecto justifica a existência da PNRS, que aprofunda a compreensão da gestão de resíduos sólidos enquanto serviço público para também incluir atividades de responsabilidade privada, nas quais “a autoridade ambiental deve garantir o bem estar coletivo”, conformando a atuação do município a partir de duas perspectivas para a gestão de resíduos sólidos. Contudo, a transdisciplinaridade do setor abarca também outras áreas da gestão municipal, como abordado na seção anterior.

O compartilhamento de responsabilidades entre diferentes perspectivas ou setores do poder público se expressa em todas as esferas, exigindo articulação horizontal e sendo diretamente impactado por fragilidades na capacidade institucional do poder público. No entanto, a PNRS não traz clareza sobre este compartilhamento, o que poderia ser explorado na figura dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos.

Com relação à integração da atuação, o especialista II aponta para a existência de sobreposições, mas considera de maior relevância “a falta de estruturas institucionais com liderança, capacidade técnica e clareza” para coordenar a implementação da política, notadamente no cenário atual onde se observa a não

priorização da temática. Neste ponto, a visão do especialista alinha-se a questões anteriormente citadas, como o menor poder político do MMA, sua estrutura reduzida para coordenar a PNRS, bem como as recentes e frágeis instituições brasileiras.

O especialista III apresenta uma visão inovadora no rol de resultados desta pesquisa, indicando que não há interesse de nenhuma instituição ou setor para abarcar a gestão de resíduos sólidos como um todo, pois o setor representa elevados custos de financiamento e possui pouco valor político, especialmente nos municípios, não sendo portanto uma área atrativa do poder público. Na esfera federal este ator considera problemáticas as questões de “sobreposição de poderes e arranjo político”, citando também o baixo poder do MMA para a tomada de decisão e implementação de políticas, sofrendo inclusive interferências do Ministério do Planejamento, não possuindo autonomia até a atualidade, de acordo com sua percepção. Este entendimento também aponta na direção do menor poder político do MMA como obstáculo para a implementação da PNRS e, ao mesmo tempo, para a boa governança da gestão de resíduos.

O especialista III pontua ainda a “necessidade de um grupo mais afinado”, considerando tarefa complexa a designação de responsabilidades em um arranjo político. Nesse sentido, o especialista IV assinala a vontade política como principal entrave no sentido da efetivação da PNRS.

O especialista V considera que existe compartilhamento das responsabilidades e que esta situação resulta na baixa aplicação dos instrumentos da PNRS até 2016, observando “iniciativas tímidas” para sua implementação. Após 2016 o especialista comenta que passam a ser mais relevantes os “interesses de grandes grupos e de investidores privados”, o que é parcialmente corroborado pela mudança de estratégia de implementação da PNRS para o atual incentivo à maior participação da iniciativa privada no contexto do FEP.

Acerca da integração da atuação destes órgãos, o especialista V observa que o quadro existente resulta em iniciativas descoordenadas, que fragilizam a implementação da PNRS em seu conjunto, considerando que “não há perspectiva para a efetivação da PNRS”, tendo em vista o cenário político federal atual.

Com relação às considerações acerca das potencialidades e fragilidades do cenário atual de resíduos sólidos no Brasil, os atores do grupo de interesse coletivo apresentam distintas observações a serem analisadas.



A ABES vislumbra como potencialidade o aumento da capacidade técnica e da ampliação do corpo técnico do setor no país – pontuando o governo federal como “responsável por “dar o ritmo” à qualificação técnico-institucional do setor”. A associação elenca também a criação de ferramentas de gestão, como os sistemas nacionais de informação e os cadastros técnicos do IBAMA. Como fragilidades, destaca o cenário de crise econômica que repercute na situação econômico-financeira de estados e municípios, podendo representar retrocessos à qualificação e perda dos técnicos e fragilização dos contratos, situação que também foi elencada por atores como a ASSEMAE e o especialista I. Além disso, a instituição cita novamente a não priorização do setor ambiental no governo federal, que influencia na diminuição de investimentos e fragilização da fiscalização e gestão.

A ASSEMAE observa como potencialidade a maior segurança trazida pelo Novo Marco do Saneamento (2020) para a cobrança pelos serviços de gestão de resíduos sólidos nos municípios, ainda que a diminuição dos investimentos federais no setor seja pontuada como uma fragilidade, assim como a logística reversa, especialmente no acordo setorial de embalagens.

A ABLP aponta como potencialidade a existência da PNRS, já que esta política trouxe à tona as questões relacionadas à gestão de resíduos sólidos que hoje são pauta não apenas nas três esferas de governo, mas também para atores dos demais grupos de interesse. Adicionalmente, a associação cita a priorização da agenda urbana pelo MMA como “grande oportunidade” para o setor, sendo o único ator do grupo de interesse coletivo com esta percepção.

O Instituto Pólís indica como potencialidade a maior atenção e sensibilidade da sociedade para as questões relativas aos resíduos sólidos, como por exemplo o atual debate acerca da poluição plástica nos oceanos, que traz atenção ao tema e gera mobilização de um maior número de instituições e atores. Mais além, o Instituto destaca como positiva a interface entre a gestão de resíduos sólidos e as mudanças climáticas, trazendo profissionais de outras áreas - tendo em vista a transdisciplinaridade da temática - e maior visibilidade para o setor.

Ainda como potencialidade, o Pólís elenca a crescente mobilização dos catadores e de outros grupos da sociedade contra os projetos de recuperação energética que tem ocorrido no país; e ainda o crescimento da atuação do setor privado em atividades como a compostagem, que também possui iniciativas públicas pelo Brasil, como a experiência de São Paulo-SP, anteriormente abordada no capítulo

3. Este panorama é considerado potencializado pelo cenário global “em que todos os problemas vão aparecendo”, havendo ações de normatização, como a anteriormente citada Estratégia Europeia sobre Plásticos (UE, 2018).

Como fragilidade, o Instituto aponta a questão dos acordos setoriais, notadamente o de embalagens em geral, como anteriormente tratado nesta seção e corroborado por atores como a ASSEMAE e o especialista I.

O especialista I observa, analogamente à ABES, o cenário de crise que afeta a realidade econômico-financeira dos municípios que encontram-se em uma “crise financeira sem precedentes”, devido à queda de receita tributária e às dificuldades no gerenciamento de suas despesas, impactando negativamente na qualidade dos serviços prestados.

A diminuição do financiamento público agrava esta situação – como já pontuado por outros atores –, levando à busca por investimentos privados. Não obstante, o especialista assinala a fragilidade do setor público brasileiro, e aqui considera-se relevante trazer algum aprofundamento para a questão, já que a temática econômico-financeira é amplamente abordada na coleta de dados, mas apenas o especialista I a analisou sob este aspecto.

Com relação à prestação dos serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos pela iniciativa privada, este ator aponta que ocorre um “abuso da terceirização”, podendo caracterizar situações de prestação direta dos serviços pelo poder público mas que na prática constituem prestação indireta devido à elevada terceirização dos serviços – o que resulta na fragilidade do controle sob a qualidade dos contratados e dos serviços prestados.

Além disso, muitas contratações ocorrem via licitação ou pregão - que delegam a prestação dos serviços ao invés de contratar insumos para esta prestação - em oposição à contratação via concessão, que estipula, via instrumentos contratuais, o padrão de qualidade dos serviços a ser mantido. Nesse sentido, este especialista aponta que a contratação via licitação ou pregão dificulta o equacionamento do manejo, já que a gestão de resíduos sólidos é complexa e mais ampla do que os processos de coleta e afastamento dos resíduos, notadamente após a promulgação da PNRS.

Modelos de contratação via licitação e pregão podem contrariar as diretrizes da PNRS, como por exemplo contratos que estabelecem seu valor a partir de variáveis como ‘tonelada de resíduo sólido aterrada’, já que este formato de remuneração

estimula a iniciativa privada a coletar o maior número de toneladas possível para aterramento, desincentivando o desvio de resíduos sólidos que ainda possuem valor, bem como iniciativas de redução ou estímulo à redução da geração de resíduos sólidos.

Nesse contexto, o especialista I indica que este sistema de “abuso da terceirização” induz à ineficiência dos serviços, à perda de qualidade e até mesmo à corrupção, de modo que este formato de prestação dos serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos não caminha de acordo com as diretrizes da PNRS. Ao contrário, esta situação contribui para manter a antiga visão simplificada dos serviços com enfoque na coleta e afastamento.

Desse modo, este ator aponta que, a fim de ampliar a participação privada na prestação dos serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos é necessário fortalecer o poder público, para que este exerça sua função de “contratante”, garantindo: (i) a elaboração de contratos de boa qualidade; e (ii) o cumprimento dos contratos estabelecidos. Assim, o especialista I pontua que “passa a ser urgente desenvolver a capacidade institucional” do poder público enquanto contratante da iniciativa privada, elencando aspectos a serem desenvolvidos referentes ao planejamento, acompanhamento e fiscalização. Esta compreensão alinha-se às observações da ABES pontuando como fragilidade a diminuição da capacidade técnica do poder público devido ao cenário de crise.

Além disso, a ampliação da participação privada demanda o desenvolvimento da regulação dos serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, que ainda caminha vagarosamente se comparada à de outros componentes do saneamento básico como o abastecimento de água (PIRES, 2015; GOMES & SÁ, 2020).

Desta forma, o especialista aponta para o desafio de fortalecer as capacidades institucionais do poder público enquanto contratante e regulador, no cenário de crise econômica que impacta desde o governo federal até a esfera municipal.

Adicionalmente, o especialista I apresenta a necessidade de equacionamento da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, que tem sido discutida e judicializada sob diversas perspectivas, analisando-se a possibilidade de cobrança de taxas de manejo de resíduos sólidos urbanos ou ainda a instituição de tarifa dos serviços públicos de resíduos sólidos urbanos. Este ator ainda comenta a possibilidade de criação de uma cobrança específica para custear a limpeza pública,

que corresponde a um serviço público indivisível<sup>42</sup>, de modo similar ao que foi feito com o serviço de iluminação pública.

Outra questão abordada amplamente pelos atores deste grupo de interesse e também levantada pelo especialista I relaciona-se à necessidade de equacionar os sistemas de logística reversa de modo que os municípios acessem recursos “principalmente para a reciclagem de embalagens”, considerando que a regulamentação do acordo setorial de embalagens em geral “foi extremamente tímida”, visão corroborada pelo Instituto Pólís, ASSEMAE, MNCR, especialista II, além de atores do grupo de interesse oficial.

Com relação às potencialidades, a perspectiva do especialista I é de que o sistema atual de prestação dos serviços encontra-se em crise, e assim apresenta-se uma oportunidade de mudança e aprimoramento do cenário, especialmente na questão da capacidade técnica e da gestão de contratos.

O especialista II indica a fragilidade na responsabilização dos geradores de resíduos sólidos sujeitos à logística reversa, percepção parcialmente alinhada àquela apresentada por atores como a ASSEMAE, o Instituto Pólís e o especialista I - que abordam a fragilidade dos acordos setoriais -, o que não estimula a redução nem mesmo o mercado da reciclagem. Além disso, o ator pontua a fragilidade relacionada à baixa capacidade institucional de pequenos municípios, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, que demandam estratégias alternativas para a gestão de resíduos sólidos.

O especialista III vislumbra como potencialidade o desenvolvimento da gestão compartilhada e da regionalização - sendo esta uma oportunidade aos municípios de pequeno porte, tornando viável a gestão de resíduos sólidos para as realidades destas municipalidades, em visão complementar à do especialista II -, bem como a cobrança pelos serviços; contudo, este ator comenta que a PNRS encontra-se “bamba” devido ao momento de “fragilidade política” do país.

O especialista IV, como apontado na seção anterior, destaca como fragilidade a baixa taxa de reciclagem do país, destacando o potencial de geração de valor, emprego e renda deste setor.

---

<sup>42</sup> Serviços públicos são considerados indivisíveis quando não podem ser utilizados individualmente, como por exemplo a iluminação pública, a limpeza pública e a segurança pública, que são usufruídos coletivamente pelos cidadãos. Esta tipologia de serviço, via de regra, é remunerada por meio de impostos (FILHO, 2019).

Finalmente, o especialista V descreve como indissociável a análise do setor de resíduos sólidos no Brasil com o atual cenário internacional neoliberal que favorece práticas relacionadas à desregulamentação, aos retrocessos em políticas públicas, à concentração exacerbada de renda e ao aumento de desigualdades. Na perspectiva deste ator, as potencialidades para o setor de resíduos sólidos dependem da superação dos obstáculos deste cenário.

### **5.3.1 A participação do grupo de interesse coletivo na governança da gestão de resíduos sólidos**

Analisar o grupo de interesse coletivo e como este participa da governança da gestão de resíduos sólidos brasileira no período estudado trata-se de tarefa de complexa, tendo em vista, por um lado, a pluralidade deste grupo e, por outro, a capilaridade da temática da gestão de resíduos sólidos, uma vez que todos os indivíduos geram resíduos, caracterizando extrema descentralização e diversidade do setor, sem contar a amplamente abordada transversalidade da gestão de resíduos sólidos.

Dias (2009) pontua que a governança possui um elemento comum que relaciona a interação entre o grupo de interesse oficial e coletivo, como observado na Figura 5 que apresentou a compreensão do modelo de governança para a gestão de resíduos sólidos nesta tese. Nesse sentido, a coleta de dados do grupo de interesse coletivo permite notar uma relevante interação entre estes grupos, principalmente no FNLC e no CIISC, mas também na articulação do grupo de interesse coletivo com outras instâncias, como o poder legislativo federal.

Os dados levantados nesta pesquisa permitem verificar que, em um primeiro momento, a atuação do grupo de interesse coletivo caracterizou-se por maior pluralidade, tendo em vista o processo de formação do Fórum Nacional Lixo & Cidadania e a ampla mobilização nacional em torno da questão dos resíduos sólidos, notadamente a partir da perspectiva social - abordando a questão do trabalho infantil, dos direitos humanos e da cidadania.

Como anteriormente tratado, este processo possui extrema importância para a governança de resíduos sólidos no Brasil, uma vez que trouxe a temática à superfície do conglomerado de problemas da coletividade, sendo esta uma etapa relevante para

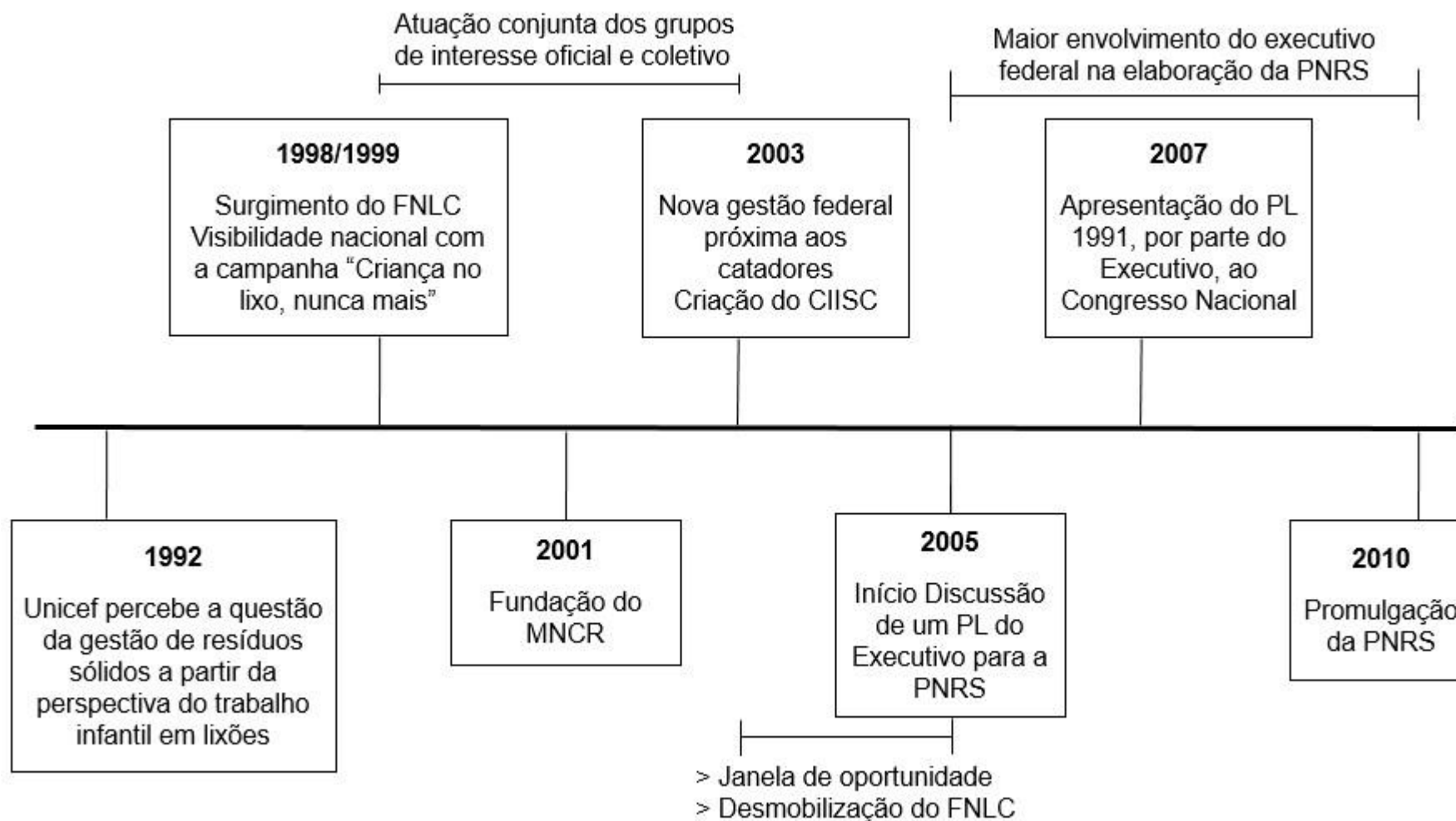
que o tema conquistasse visibilidade para sua posterior inserção na agenda institucional.

Buscando descrever os eventos de governança do grupo de interesse coletivo temporalmente, destacam-se:

- i. a movimentação de uma entidade internacional com foco nos direitos humanos - o Unicef - abordando a questão da gestão de resíduos sólidos a partir da perspectiva do trabalho infantil em lixões;
- ii. o surgimento do FNLC e a visibilidade nacional da temática a partir da campanha “Criança no lixo, nunca mais”;
- iii. a estruturação e o fortalecimento da organização dos catadores de materiais recicláveis, com a fundação do MNCR;
- iv. a entrada no executivo federal de um grupo político próximo do movimento social dos catadores e a criação do CIISC;
- v. a atuação conjunta dos grupos de interesse oficial e coletivo no sentido dos objetivos do FNLC;
- vi. a criação de uma janela de oportunidade para que a gestão de resíduos sólidos ascendesse às prioridades institucionais do governo federal, sob o guarda-chuva do Programa Fome Zero (BRANDÃO, 2018);
- vii. a desmobilização de atores do grupo de interesse coletivo na figura do FNLC; e
- viii. o maior envolvimento do executivo federal na elaboração da PNRS, com envio do PL nº. 1991 em 2007.

A Figura 26 busca representar esquematicamente a atuação do grupo de interesse coletivo na gestão de resíduos sólidos brasileira.

Figura 26. Linha do tempo da atuação do grupo de interesse coletivo na governança da gestão de resíduos sólidos brasileira.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados apresentados e referências do capítulo 5 desta tese.

A atuação do grupo de interesse coletivo aliada à permeabilidade da gestão federal levou à combinação do entendimento da existência de um problema da coletividade com um momento político favorável (CAPELLA, 2012), resultando na priorização da gestão de resíduos sólidos na agenda federal e na posterior promulgação e regulamentação da PNRS em 2010, diferentemente da PFSB que foi regulamentada em 2010, três anos após sua promulgação.

A estreita relação entre o grupo de interesse oficial e coletivo entre os eventos (ii) e (vi) também foi observada por Araújo (2013b), que pontua que os debates acerca da PNRS no poder executivo são iniciados pelo MMA, na figura da então Secretária de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, com apoio de atores do grupo de interesse coletivo, especificamente o MNCR e o FNLC.

Assim como na análise da governança do grupo de interesse oficial, nota-se a relevância da existência da PNRS, fato destacado por atores de perspectivas diversas dentro do grupo de interesse coletivo como o MNCR, o Instituto Pólis e a ABLP, por exemplo.

Neste grupo de interesse também há a percepção de que a PNRS trouxe a temática à agenda pública nas três esferas de governo, contribuindo ainda para definir o caminho desejado para a gestão de resíduos sólidos no país e trazendo a atenção de diferentes atores do grupo de interesse oficial para a gestão de resíduos sólidos, como é o caso dos Ministérios Públicos, que passam a atuar na temática a partir do trabalho desenvolvido pelo FNLC e até a atualidade desempenham um papel relevante para a gestão de resíduos sólidos, como visto no capítulo anterior. Outra questão advinda da atuação do grupo de interesse coletivo no processo relaciona-se à formação de um corpo técnico para o setor no Brasil, o que ocorre junto ao grupo de interesse oficial.

Ainda que a existência da PNRS seja de extrema relevância, observa-se, para o grupo de interesse coletivo, que a partir de 2013, com o início da crise política e econômica, a PNRS perde prioridade na agenda federal e, gradativamente, esvaziam-se e extinguem-se os espaços aptos à mobilização e discussão de questões pautadas pelo grupo de interesse coletivo, com o ápice desta situação em 2020, com a extinção do CIISC. Esta situação permite verificar, conforme observam autores das Ciências Políticas como Araújo (2013b) e Capelari et al. (2020), que a disputa de agenda - ou pela priorização - é um processo contínuo ao longo de uma política, não restringindo-se à fase inicial do ciclo da política pública, mas estendendo-se até as fases de



implementação e avaliação.

Nesse contexto, a PNRS perde força não apenas como temática despriorizada, mas também como política pública que passa a seguir os caminhos de novos interesses de acordo com o novo grupo político no poder, o que na prática distancia a gestão de resíduos sólidos atual da PNRS que foi debatida por mais de 20 anos.

Além disso, os dados coletados nesta pesquisa não revelaram a existência de canais formalmente estabelecidos para a participação do grupo de interesse coletivo na implementação da PNRS na atualidade, o que decorre da inexistência de um arranjo de governança estabelecido pela política. O que se observa no momento é a aproximação do MMA com associações representativas do grupo de interesse empresarial - notadamente a ABETRE e ABRELPE - para a construção e estruturação de instrumentos da política, respectivamente o SINIR e o PLANARES (CGU, 2019).

Experiências anteriores do governo federal buscaram a participação de instituições e atores da sociedade civil organizada para a construção de instrumentos de políticas públicas, exemplos são: a elaboração do PLANSAB, versão 2013, com participação da Universidade Federal de Minas Gerais (BRASIL, 2013); e a experiência do Programa Nacional de Saneamento Rural, que envolveu também a Universidade Federal de Minas Gerais, assim como o Grupo da Terra, colegiado que reúne movimentos sociais representativos das populações rurais do país (BRASIL, 2021c). Gemmill & Bamidele-Izu (2005) apontam este mecanismo como uma alternativa do grupo de interesse oficial para o preenchimento de lacunas de informação.

A atual aproximação do MMA com o grupo de interesse empresarial a fim de preencher lacunas de informação é vista com preocupação, uma vez que o setor privado possui interesses econômicos que relacionam-se direta e/ou indiretamente com os instrumentos que contribuem para desenvolver, resultando em conflitos de interesse, como aponta o relatório da CGU (2019). Nesse contexto, grupos que já possuem influência no governo federal brasileiro exacerbam-na, em atuação conflitante com seus interesses, o que não ocorre no caso de parcerias entre o governo e universidades, por exemplo.

Dessarte, observa-se no atual cenário da gestão de resíduos sólidos brasileira um distanciamento entre o grupo de interesse coletivo e oficial, o que impacta negativamente no processo de governança, que demanda articulação entre os grupos de interesse.

O distanciamento do grupo de interesse coletivo das instituições do governo federal também resulta na pulverização da atuação de governos subnacionais, que passam a priorizar valores políticos para agir em questões transversais, como é o caso da gestão de resíduos sólidos. Assim, a (in)ação no setor passa a ser movida por interesses políticos ao invés de seguir as diretrizes da PNRS, que encontra-se “bamba”, conforme aponta o especialista III.

Além disso, os resultados também permitem inferir que a participação da população de um modo geral na governança da gestão de resíduos sólidos e no processo de formulação da PNRS foi baixa, estando a população distante da temática de maneira ampla, atentando-se pontualmente a questões como a poluição plástica nos oceanos, como elencado pelo Instituto Pólis. A baixa adesão da população em sistemas de gestão de resíduos sólidos também é observada por autores como Bringhenti (2004), Bringhenti & Günther (2011), Bicalho & Pereira (2018) e Dadario (2019), tratando-se esta última de inovadora análise sob a perspectiva da comunicação no processo de participação.

Analisando este grupo de interesse sob a perspectiva da participação e de seus mecanismos, Fung (2006) aponta três dimensões dos processos de participação: (i) quem participa; (ii) como os participantes se comunicam e tomam decisões em conjunto; e (iii) de que maneira esta participação se relaciona à política pública ou mesmo à ação pública.

No período de atuação do FNLC nota-se que a participação abrangia grupos técnicos, acadêmicos, governamentais, religiosos, de organismos internacionais, ONGs e ainda uma interrelação com o movimento social dos catadores.

Em um período tecnologicamente mais restrito, a comunicação e as decisões em conjunto se davam em um formato de organização em rede (LORENZETTI & CARRION, 2012), reunindo representantes regionais e locais e alinhando demandas de maneira coletiva, de acordo com a coleta de dados, ainda que a principal temática que tenha resultado na formação do fórum fosse determinada pelo organismo internacional Unicef.

Ainda neste período, o alcance da mobilização junto a governos subnacionais foi expressivo, ainda que o governo federal - na figura do poder executivo - passe a transformar a mobilização em ação e política pública apenas em 2003, com a entrada de um grupo político e, particularmente, um presidente, que desenvolveu relação de

proximidade com a categoria dos catadores de materiais recicláveis, especificamente na figura do MNCR, como anteriormente discutido.

A principal ação pública deste período consistiu na criação do CIISC e no início da articulação horizontal do governo federal - e também com atores do grupo de interesse coletivo, como o MNCR - para a construção de políticas de inclusão dos catadores. Mais tarde, a partir de 2005 aproximadamente, o poder executivo inicia sua articulação para participar mais ativamente da construção de uma política nacional para o setor, o que se dá efetivamente em 2007 com a entrega do PL do executivo ao Congresso Nacional.

Contudo, com a desmobilização do FNLC no período 2003-2005 observa-se que a participação social na temática dos resíduos sólidos transfere-se da esfera nacional para as esferas regionais e locais, tendo em vista a existência até a atualidade de Fóruns Lixo & Cidadania estaduais e municipais.

Desse modo, a atuação do grupo de interesse coletivo na governança nacional de resíduos sólidos após a desmobilização do FNLC restringiu-se à participação de associações técnicas do setor e do MNCR, sendo que tal restrição pode ter impactado negativamente a PNRS, já que a mobilização nacional acerca da temática ocorreu de maneira pontual. As razões pelas quais ocorreu uma desmobilização deste grupo de interesse na esfera federal não foram esclarecidas nesta pesquisa, podendo relacionar-se ao observado por Lorenzetti & Carrion (2012) com relação à insuficiência de recursos e mesmo de interesse da sociedade para participar de políticas públicas ambientais, ou ainda a fatores como o surgimento de problemas mais prioritários aos olhos dos atores do grupo de interesse coletivo, ou mesmo à dificuldade de manter a articulação demandada pelo FNLC.

Considerando as três dimensões da participação propostas por Fung (2006), nota-se que o rol de participantes diminuiu ao longo do tempo e, conseqüentemente, distanciou-se da população de uma maneira geral, o que pode ter resultado na deslegitimação da PNRS junto à sociedade. Isto porque, ainda que os processos de tomada de decisão acerca de uma política pública possuam momentos de maior participação e momentos de construção “entre quatro paredes” com maior envolvimento de técnicos e servidores, na realidade não houve um momento de retomada da temática em escala nacional, mesmo no momento de promulgação da política, o que gerou uma percepção de conquista para a categoria técnica e para o movimento social dos catadores, mas para a população de uma maneira geral não

gerou motivações para apoiar ou seguir a PNRS, estando em muitos aspectos afastada da realidade brasileira - considerando a visão ambiental média da população brasileira apontada por Andrade & Ferreira (2011), que distancia o ser humano e o meio ambiente -, tornando complexa a percepção dos impactos das atividades antrópicas nos ecossistemas.

Neste aspecto, portanto, o processo de participação social para a elaboração da PNRS pode constituir um ponto-chave para a compreensão da ineficácia desta política, levantando-se questionamentos como “qual o sentido de investir no cumprimento de uma política que a população - ator-chave para a estratégia nacional da gestão de resíduos sólidos - desconhece?” ou ainda “faz sentido para indivíduos que mal possuem serviço de coleta regular de resíduos iniciar sua segregação na fonte?”.

Refletindo acerca de outras conformações possíveis da participação, autores como Fung (2006), Gemmill & Bamidele-izu (2005) e Dryzek (2014) destacam o valor dos saberes locais dos cidadãos na elaboração de políticas públicas efetivas. Na PNRS é prevista a participação social no processo de planejamento, seja na dimensão nacional, estadual ou municipal. Contudo, nestes espaços é comum que o grupo responsável pelo planejamento - seja do governo ou contratado por ele - usualmente receba contribuições da população sem o comprometimento de incorporá-las ou considerá-las nas posteriores deliberações (FUNG, 2006), não realizando o potencial desta inserção da população no planejamento, prejudicando a governança e, conseqüentemente, impactando negativamente na implementação da política pública.

A incorporação dos saberes locais às estratégias da gestão de resíduos sólidos, portanto, constitui um campo potencial de atuação no sentido da implementação da PNRS, buscando a inclusão dos cidadãos em processos deliberativos, com apoio não apenas do governo local, mas também das lideranças sociais. O Brasil possui experiências nesse sentido, como é o caso do orçamento participativo (FUNG, 2006; MONTAMBEAULT, 2019).

A ampliação da participação dos cidadãos na formulação de uma política pública por meio de estratégias *bottom-up* permite, além da incorporação dos saberes locais e das resultantes estratégias inovadoras, a inserção de diferentes perspectivas acerca de uma mesma questão - algo de extrema relevância no caso de temáticas transversais como a gestão de resíduos sólidos - bem como a mobilização da opinião

pública, a representação de minorias e a prestação de serviços (GEMMILL & BAMIDELE-IZU, 2005).

Um exemplo brasileiro do impacto das esferas informais na gestão de resíduos sólidos que produziu um resultado inovador é o caso do *Pimp My Carroça*<sup>43</sup>, que atua junto aos catadores autônomos - desassistidos pela PNRS - e desenvolveu uma solução tecnológica inovadora buscando o aumento da renda destes trabalhadores<sup>44</sup>.

Dryzek (2014) apontou que pesquisas na temática das mudanças climáticas mostraram a relevância da participação da população para o estabelecimento da agenda de pesquisas na área, bem como na priorização das áreas de atuação, sendo um espaço importante de interação da esfera técnico-científica junto à esfera do conhecimento local.

Nesse cenário, a população brasileira nas distintas realidades locais poderia auxiliar as municipalidades no estabelecimento das prioridades para a gestão de resíduos sólidos - analogamente à atuação do FNLC -, visto que as vivências municipais são diversas mesmo em regiões próximas, como foi observado na pesquisa de Santiago (2016).

Não obstante, é necessário ter em mente que as prioridades da população brasileira podem encontrar-se distantes da gestão de resíduos sólidos, considerando a elevada desigualdade do país e a dificuldade dos cidadãos em garantirem suas necessidades básicas (LE PRESTRE, 2005; ANDRADE & FERREIRA, 2011; WORLD BANK, 2019). Este panorama pode levar a população a priorizar sua participação em políticas públicas das áreas de educação e saúde, por exemplo, sendo fundamental atuar na perspectiva da educação ambiental a fim de informar a população acerca das problemáticas referentes à gestão de resíduos sólidos, buscando despertar o interesse pela questão e, posteriormente, o engajamento dos cidadãos, trazendo legitimidade e efetividade à PNRS.

Desse modo, dentro do arranjo de governança da gestão de resíduos sólidos, é preciso conceber modelos de participação do grupo de interesse coletivo que

---

<sup>43</sup> O Pimp My Carroça constitui um movimento da sociedade civil que desde 2012 atua no sentido da visibilidade dos catadores - notadamente os autônomos -, buscando também o aumento da renda destes profissionais "por meio da arte, sensibilização, tecnologia e participação coletiva" (<http://pimpmycarroca.com/sobre-nos/#quem-somos>).

<sup>44</sup> O Cataki é um aplicativo desenvolvido pelo Pimp My Carroça com o intuito de conectar catadores e indivíduos que possuem materiais recicláveis. O aplicativo utiliza o georreferenciamento para conectar 1400 catadores cadastrados com quem deseja destinar corretamente seus resíduos recicláveis (<http://pimpmycarroca.com/projetos/cataki/>).

otimizem a participação social em uma temática que pode não ser priorizada pela sociedade. Fung (2006) aponta a necessidade de considerar quem serão os participantes neste processo, qual será o poder de influência destes, bem como os formatos de comunicação e decisão, assinalando que não há um modelo ideal para a participação, devendo cada modelo ser desenvolvido de acordo com as realidades e objetivos de uma política pública. A PNRS não apresentou canais concretos de participação nesse sentido, além das possibilidades de participação no processo de planejamento, anteriormente citadas.

É preciso, no entanto, pontuar o debate acerca da participação social nas políticas públicas, já que apesar do desenvolvimento da democracia participativa - notadamente, no Brasil, com a promulgação da CF 1988 - as assimetrias de poder dentro do grupo de interesse coletivo podem impactar negativamente estes processos (MONTAMBEAULT, 2019), principalmente em um contexto atual de agravamento da desigualdade e da concentração de renda na sociedade brasileira (WORLD BANK, 2019).

Nesse sentido, autores como Boschi (1999) e Dias (2009) indicam que o sucesso dos processos de governança dependem de uma estrutura estatal e de uma sociedade fortalecida, o que não ocorre no caso brasileiro, já que a instituição federal que coordena a implementação da política, o MMA, possui menor poder na esfera federal, enquanto a sociedade não possui íntima relação ou proximidade com esta política pública, resultando em certo distanciamento.

Outra reflexão relevante que surge na análise do grupo de interesse coletivo relaciona-se ao risco de que organizações pontuais inseridas neste grupo busquem o atendimento de seus interesses específicos ao invés dos interesses da coletividade (GEMMILL & BAMIDELE-IZU, 2005), algo de complexa definição em uma política transversal como a PNRS - quais os interesses da sociedade com relação à gestão de resíduos sólidos?

A representação de interesses específicos resulta na distorção dos processos de participação e, na PNRS, observam-se como foco no processo a representação dos interesses técnicos do setor, bem como dos catadores organizados, deixando por outro lado a população de modo geral distante e os catadores autônomos desassistidos pela política. Ainda assim, é necessário observar que a participação destes grupos, mesmo que não represente de maneira ampla os interesses da sociedade, foi essencial para a construção de uma política mais transversal,

garantindo, por exemplo, o reconhecimento dos catadores enquanto relevantes atores para a gestão de resíduos sólidos brasileira, assim como a incorporação de questões relativas ao consumo, conforme pontuado pelo Instituto Pólis - ainda que em perspectiva abstrata.

Finalmente, considerando a relação dos catadores com a atuação do grupo de interesse coletivo de maneira geral, observa-se que a mobilização do FNLC e o posterior cenário político federal favorável à inserção de minorias nas políticas públicas possibilitaram a visão dos catadores enquanto parceiros de implementação da PNRS - seja pela atuação operacional na coleta seletiva, triagem e comercialização de recicláveis, seja pelo processo de sensibilização da sociedade acerca da importância da segregação na fonte - devendo ser reconhecidos e remunerados pelos serviços prestados (SANTIAGO & PUGLIESI, 2016).

Tal reconhecimento é fundamental para o sucesso desta política pública, já que autores como Wilson et al. (2009), Eigenheer et al. (2005) e Andrade & Ferreira (2011) apontam para a essencialidade da atuação destes profissionais para que a reciclagem aconteça no país. Mais ainda, sendo este um grupo historicamente vulnerável e excluído, o Estado deve atuar no sentido de atender suas necessidades básicas, uma vez que um dos objetivos fundamentais do país é “III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

Assim, a inclusão dos catadores na PNRS busca internalizar os custos sociais dos serviços prestados por estes profissionais, que usualmente não possuem reconhecimento e são alvo de exploração da indústria da reciclagem, que não internaliza os custos de sua atuação (EIGENHEER et al., 2005; WILSON et al., 2009). Nesse sentido, Dias (2009) destaca que o Brasil vinha sendo reconhecido quanto a sua atuação na inclusão dos catadores na perspectiva socioambiental, superando a usual abordagem tecnicista do setor de resíduos sólidos para considerar a indissociabilidade da estratégia de gestão de resíduos sólidos com o grupo social dos catadores.

Entretanto, o contexto atual oferece um ambiente político - na esfera federal - desfavorável à inclusão destes profissionais na PNRS, como anteriormente abordado. Considerando que muitos indivíduos recorrem à catação de materiais recicláveis em momentos de crise - como é o momento vivido atualmente pelo Brasil - é de se esperar que um maior número de pessoas sobreviva ou busque sobreviver a partir desta profissão. À medida em que a política pública feche os olhos para estas pessoas, é

de se esperar que a gestão de resíduos sólidos brasileira contribuirá para perpetuar as desigualdades do país, podendo inclusive a indústria da reciclagem beneficiar-se deste cenário para maximizar lucros a partir da exploração de um grupo de pessoas já vulneráveis - sejam indivíduos que sempre atuaram nesta profissão ou aqueles que recorrem a esta profissão como alternativa à sua exclusão do mercado de trabalho.

A partir da análise do grupo de interesse coletivo, são elencados no Quadro 6 os principais obstáculos relacionados à governança da gestão de resíduos sólidos no contexto deste grupo de interesse.

Quadro 6. Obstáculos para a governança no grupo de interesse coletivo.

n	Obstáculos da Governança – Grupo de interesse coletivo
1	Pluralidade dos atores envolvidos
2	Desmobilização da participação
3	Abordagem PNRS - responsabilidades individuais (x coletivas)
4	Contexto neoliberal e de crise econômica fortalece individualismo (x coletividade)
5	Pós 2016 - dissociação da questão social da gestão de resíduos sólidos no governo federal
6	Indefinição de responsabilidade acerca da remuneração dos catadores - acordos setoriais (grupo de interesse empresarial) x municípios (grupo de interesse oficial)
7	Inexistência de espaços federais instituídos para articulação / participação social
8	Distanciamento da população com a PNRS

Fonte: Elaborado pela autora.

Os obstáculos apresentados permitem avaliar as seguintes questões como aprendizados relacionados à governança no grupo de interesse coletivo.

1. Assim como no grupo de interesse oficial, a *existência de uma Política Nacional* dedicada à temática dos resíduos sólidos é considerada de *extrema relevância*, sendo responsável por incluir distintos atores para a atuação no sentido das diretrizes nacionais estabelecidas.

2. A PNRS contou com maior *participação de poucos grupos* da sociedade civil, notadamente associações técnicas e o MNCR, não representando de maneira ampla os interesses deste grupo. Contudo, sua participação foi *essencial* para a construção de uma política com maior *transversalidade*, i.e., incorporando o reconhecimento aos catadores de materiais recicláveis e a indissociabilidade do consumo e do descarte.



3. A *inserção dos catadores* de materiais recicláveis na PNRS se deu a partir da atuação do grupo de interesse coletivo aliada à permeabilidade do grupo de interesse oficial, resultando em uma *política inovadora e referênci*a no continente com relação à inclusão. Contudo, o fechamento de portas à categoria e a extinção do CIISC revelam que, na prática, o *caminho da inclusão* e reconhecimento destes profissionais ainda é *longo e tortuoso*, estando o Brasil atualmente em um momento de manutenção da histórica vulnerabilidade deste grupo.

4. Aprofundar a compreensão acerca da participação social e do *distanciamento entre a população e a PNRS* é chave para o sucesso da implementação da política. Paralelamente, a *garantia de espaços de participação social* é fundamental para o aprimoramento e efetivação da política.

Novamente, observa-se que a complexidade da PNRS e sua transversalidade demandam um arranjo de governança institucionalizado a fim de garantir a articulação e o diálogo entre os grupos de interesse, provendo percepções e soluções inovadoras para esta política pública.

O próximo capítulo apresenta a análise do terceiro e último grupo de interesse - o grupo de interesse empresarial, também fundamental para a compreensão sistêmica da governança da gestão de resíduos sólidos no país.

## Capítulo 6 – Arranjo de Governança da Gestão de Resíduos Sólidos Brasileira – Grupo de Interesse Empresarial

O grupo de interesse empresarial engloba os atores representativos da iniciativa privada, de acordo com a categorização dos grupos de interesse (THOMAS, 2009; MORO, 2018). No caso desta pesquisa, oito atores que pertencem ao grupo de interesse empresarial foram entrevistados, tratando-se em sua totalidade de contatos secundários. Este grupo de entrevistados congrega principalmente associações empresariais ou organizações similares, sendo esta a forma de organização deste grupo de interesse para articular sua participação em negociações ambientais (LORENZETTI & CARRION, 2012).

A composição dos atores entrevistados permite dividi-los em dois grupos, conforme o Quadro 7.

Quadro 7. Atores participantes da pesquisa representantes do Grupo de Interesse Empresarial.

Ator	Subgrupo	Tipo de Contato
Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE)	Prestadores	Secundário
Associação Brasileira de Empresas Tratamento de Resíduos e Efluentes (ABETRE)	Prestadores	Secundário
Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana de São Paulo e Brasil (SELUR / SELURB)	Prestadores	Secundário
Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE)	Logística Reversa	Secundário
Associação Brasileira das Indústrias de Vidro (ABIVIDRO)	Logística Reversa	Secundário
Associação Brasileira de Embalagem de Aço (ABEAÇO)	Logística Reversa	Secundário
Associação Brasileira de Reciclagem de Eletroeletrônicos e Eletrodomésticos (ABREE)	Logística Reversa	Secundário
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)	Logística Reversa	Secundário

Fonte: Elaborado pela autora.

O primeiro grupo traz a visão da prestação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, enquanto o segundo apresenta a perspectiva da logística reversa e da participação do setor privado neste processo. Ainda que esta divisão não

seja exata, havendo pontos de contato eventuais nos dois grupos, esta tese apresentará os resultados conforme a divisão supra descrita.

### **6.1 Atores associados às atividades de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**

O subgrupo do grupo de interesse empresarial que apresenta a visão dos prestadores de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é representado, nesta pesquisa, pela ABRELPE, ABETRE e SELUR/SELURB<sup>45</sup>.

Estes atores trazem a visão da gestão de resíduos sólidos associada aos processos de gerenciamento, como é possível perceber a partir do nome das associações que tratam de ‘limpeza pública’, ‘tratamento’ e ‘limpeza urbana’. É necessário analisar este grupo de maneira isolada do grupo da logística reversa uma vez que possui grande proximidade do setor público, notadamente dos municípios, que usualmente contratam essas empresas para a prestação de parte ou da integralidade dos serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo dos resíduos sólidos.

Além disso, sua atuação na gestão de resíduos sólidos inicia-se anteriormente ao grupo da logística reversa, como será visto nos resultados.

Com relação ao período anterior à PNRS, a ABRELPE pontua que sua fundação, em 1976, teve por objetivo reunir as empresas que prestavam “serviço de tratamento de resíduos na área de limpeza pública”, ou seja, prestadores privados que atendiam o setor público, a fim de desenvolver as possibilidades de prestação destes serviços.

Deste modo, a ABRELPE constitui um dos atores com atuação mais antiga no setor de resíduos sólidos no país, sendo fortemente responsável, junto aos municípios, pela formação e estruturação dos serviços de limpeza urbana e gerenciamento de resíduos sólidos, apontando o desafio de uniformizar a prestação em um país continental e diverso como o Brasil.

Outro aspecto levantado pela ABRELPE no período anterior à PNRS relaciona-se às dificuldades de “entender o tamanho da coisa”, o que motivou a associação a

---

<sup>45</sup> De maneira geral, a ABRELPE reúne as empresas prestadoras de serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, enquanto a ABETRE reúne as empresas que possuem e operam aterros sanitários e o SELUR/SELURB constitui o sindicato que representa estas empresas.

iniciar o relatório intitulado Panorama dos Resíduos Sólidos. Este relatório foi iniciado em 2003 e é anualmente publicado pela instituição, constituindo uma fonte de dados amplamente utilizada nas esferas técnica e científica do país (FIGUEIREDO, 2011), ainda que Franceschi et al. (2017) tenham observado deficiências na consistência metodológica do documento, sendo pouco representativo ao longo dos anos. É interessante pontuar que a elaboração de relatórios constitui uma estratégia do setor privado para sua articulação em negociações ambientais (LORENZETTI & CARRION, 2012).

A criação do Panorama dos Resíduos Sólidos pela ABRELPE ocorre em um cenário de descontinuidade e baixa confiabilidade das informações públicas existentes e disponíveis sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil. As principais fontes oficiais de informações sobre saneamento básico no país são: a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, que teve edições em 1989, 2000 e 2008, sendo posteriormente descontinuada enquanto pesquisa única, uma vez que as informações básicas do saneamento básico foram incorporadas à Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (SIDRA, 2016; IBGE, 2017); e o Diagnóstico de Manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos, elaborado anualmente desde 2002, no contexto do SNIS.

Figueiredo (2011) identificou fragilidades com relação à disponibilidade, confiabilidade e contradição de informações em bancos de dados - sejam eles oficiais ou não - indicando a necessidade de atenção a este aspecto de suma importância, já que as informações constituem a base do planejamento para a gestão de resíduos sólidos. Com relação à forma de coleta dos dados do SNIS - autodeclaratória - autores como Jacobi (2012) levantam a imprecisão, a insuficiência e a desatualização dos dados como questões que fragilizam este sistema de informação.

Assim, a ABRELPE indica que a criação do Panorama dos Resíduos Sólidos objetivou oferecer ferramentas às empresas associadas para que tivessem a possibilidade de aprimorar os serviços prestados. Adicionalmente, a existência da publicação desde 2003 gerou um ambiente favorável para a cooperação entre a ABRELPE e o MMA em 2019, para a revisão da versão não publicada do PLANARES, diversamente à cooperação intragovernamental realizada em 2011, com o IPEA. Como abordado anteriormente, podem haver conflitos de interesse na participação da ABRELPE na elaboração do PLANARES (CGU, 2019). Finalmente, a ABRELPE cita a carência de referência legal para o período anterior à PNRS.

A ABETRE aponta que desde sua criação em 1997 seu papel foi de trazer para o segmento questões relacionadas à legislação e ética na prestação dos serviços, buscando também “lutar pelo setor junto aos órgãos governamentais”. A associação traz, ainda, a visão de saúde acerca da gestão de resíduos sólidos, em perspectiva distinta da ABRELPE, que apresenta maior enfoque na perspectiva do serviço público, assim como o SELUR/SELURB.

É interessante notar as diversas compreensões acerca do arcabouço legal sobre a gestão de resíduos sólidos brasileira anteriormente à PNRS, pois enquanto a ABRELPE pontua a carência de referência legal, a ABETRE observa a existência de legislação “até abundante” no mesmo período, ainda que este corpo legal estivesse desorganizado, como reitera a literatura sobre o tema (ARAÚJO, 2013b; GODOY, 2013; SANTIAGO, 2016; MAROTTI, 2018).

Finalmente, o SELUR/SELURB não aborda sua atuação prévia à PNRS, tratando de uma maneira geral acerca da evolução internacional da gestão de resíduos sólidos.

A ABETRE pontua a gestão de resíduos sólidos como matéria de ordem pública de interesse da salubridade pública, em visão, no contexto da ótica tripartite, de maior alinhamento com a saúde pública e também com o serviço público. O SELUR/SELURB indica o início da atuação do setor privado na gestão de resíduos sólidos na década de 1970, com o princípio das práticas de delegação e terceirização dos serviços pelos governos locais.

É relevante citar que as atividades minimamente relacionadas à gestão de resíduos sólidos iniciam-se ao final do século XIX, associando-se notadamente à zeladoria dos espaços públicos, como também aponta o especialista III do grupo de interesse coletivo. As primeiras contratações de empresas privadas são registradas no Rio de Janeiro (1876) e em São Paulo (1892) (SANTIAGO & PUGLIESI, 2016). Contudo, os atores do grupo de interesse empresarial indicam que a temática torna-se contundente e relevante economicamente anos mais tarde, na década de 1970.

Atualmente, a prestação dos serviços relacionados à gestão dos resíduos sólidos urbanos movimenta R\$ 25 bilhões desembolsados anualmente pelas municipalidades nos serviços de coleta, destinação final, varrição, capina, limpeza e manutenção de parques e jardins, limpeza de córregos, entre outros (ABRELPE, 2020). Em 2009, 70% desses serviços foram prestados por empresas privadas, que

concentram-se em municípios de médio e grande porte, seguindo as maiores possibilidades de lucro (FERREIRA, 2000; ABRELPE, 2009).

Andrade & Ferreira (2011) assinalam que a prestação realizada cada vez mais pela iniciativa privada alinha-se ao modelo neoliberal, e o cenário brasileiro atual reforça este modelo a partir de iniciativas como o FEP. Contudo, é necessário ter em consideração a dificuldade dos governos locais em atuar como contratantes e efetivamente fiscalizar estes serviços, como apontado pelo especialista I na análise do grupo de interesse coletivo. Esta fragilidade das municipalidades associada, dentre outras questões, aos escassos recursos disponíveis, resulta em uma visão negativa com relação ao poder público local apresentada pela ABETRE, que pontua a ‘falta de vontade política’ como entrave para a implementação da PNRS, particularmente na figura da disposição final ambientalmente adequada. A ABRELPE corrobora esta visão, complementando-a com a percepção das fragilidades técnicas e políticas para a regionalização da gestão de resíduos sólidos.

Com relação ao período de discussão da PNRS, a ABRELPE aborda sua participação na formulação do marco regulatório, atuando junto ao legislativo até mesmo antes do período em que o então deputado federal Emerson Kapaz “começou a alinhar o que seria uma PNRS”, no ano de 2001, como tratado no capítulo 4.

A ABRELPE indica sua participação em distintos formatos, buscando auxiliar na construção deste dispositivo legal. Analogamente à ABLP, do grupo de interesse coletivo, a ABRELPE também atuou na construção da Política Estadual de Resíduos Sólidos de São Paulo, que posteriormente contribuiu como referência para o marco nacional.

Finalmente, a associação aponta que a expertise adquirida no processo de discussão da Política de São Paulo resultou em “um papel interessante e importante” na fase final de tramitação da PNRS, quando houve a condução pelo então deputado federal Arnaldo Jardim.

A ABETRE, por sua vez, vê na elaboração da PNRS a busca pela melhor organização do referencial normativo para resíduos sólidos no país, assinalando a importância desta legislação para o setor jurídico dos atores do grupo de interesse empresarial.

Além disso, a associação pontua atuação institucional no processo de discussão, já que a ABETRE abrange “a parte da academia, a tecnicidade e muitas vezes o governante não tem”, em percepção próxima também da ABLP, do grupo de

interesse coletivo. Deste modo, a ABETRE define sua atuação no sentido de prover aos legisladores uma visão técnica da gestão de resíduos sólidos. O SELUR/SELURB não pontuou sua participação no processo de discussão da PNRS.

Araújo (2013b), em sua análise acerca do processo de discussão da PNRS, destaca que a aceitação do grupo de interesse empresarial por uma política nacional relaciona-se ao surgimento de distintas políticas estaduais e municipais, que dificultavam o tratamento da gestão de resíduos sólidos de maneira ampla pelo empresariado, devido às variações de regramentos pelo território. Esta aceitação expressa-se na coleta de dados dos três atores quando indicam que a PNRS trouxe uma referência nacional (ABRELPE), uma boa referência (ABETRE) e um comprometimento na esfera federal (SELUR/SELURB).

Adicionalmente, a autora observa o interesse deste grupo empresarial na possibilidade legal de geração de energia a partir de RSU. Ainda que a versão final da PNRS não abordasse essa temática, o fato de não apresentar restrições a essa alternativa - além da ordem de prioridade na gestão de resíduos - foi suficiente para ABETRE e ABRELPE apoiarem a PNRS (ARAÚJO, 2013b). Na coleta de dados junto à ABETRE, a organização indica que sua agenda atual divide-se em duas frentes de recuperação de resíduos, sendo elas: (i) o biogás de aterros sanitários; e (ii) a energia, observando essas tecnologias como forma de recuperação dos resíduos, diferindo de visões apresentadas pelo grupo de interesse coletivo, particularmente o MNCR e o Instituto Pólis, que analisam de maneira negativa a ascensão de iniciativas de geração de energia a partir de resíduos sólidos, notadamente em um contexto em que os sistemas de gestão integrada de resíduos ainda não seguem a ordem de prioridade estabelecida pela PNRS.

Após a promulgação da PNRS, a ABRELPE avalia que sua atuação foi facilitada, já que a política passou a representar a referência nacional para a prestação dos serviços no setor. Além disso, a associação observa a ampliação de seu papel, o que se deu também devido à ascensão das questões ambientais no país - proporcionando maiores possibilidades de aprimoramento nas técnicas dos serviços prestados.

Posteriormente, a ABRELPE comenta que a PNRS representa um marco na percepção dos resíduos sólidos, anteriormente considerados “lixo”. A associação observa que essa mudança de visão conferiu maior seriedade ao setor, ainda que isso não queira dizer “que todos os problemas foram resolvidos”. Esta visão é comum a

distintos atores dos grupos de interesse, reforçando um entendimento da relevância da PNRS para a gestão de resíduos sólidos no Brasil ao passo que insere a temática na agenda com uma perspectiva de potencial de aproveitamento - resíduo sólido - em oposição a algo que não possui valor - *lixo*.

A ABETRE, por sua vez, enxerga a PNRS como uma ferramenta de apoio e uma boa referência para atuação, como pontuado anteriormente. No entanto, a associação observa pouca mudança em seu papel após a promulgação da política.

Finalmente, o SELUR/SELURB avalia que a promulgação da PNRS ocorre num momento político de visão mais restritiva em relação ao mercado, o que pode relacionar-se com o que foi observado por Araújo (2013b) e apontado acima, acerca da não inclusão da possibilidade de geração de energia na política, ou podendo relacionar-se também com a maior proximidade do executivo federal, à época da aprovação da PNRS, do MNCR.

Contudo, o SELUR/SELURB aponta que a PNRS representou compromissos na esfera federal e ainda pontuou que a legislação trouxe a possibilidade de modernização do modelo de sustentabilidade econômico-financeira da gestão de resíduos sólidos, uma vez que na lógica de afastamento dos resíduos existente anteriormente à PNRS, os serviços a serem custeados representavam menor custo do que com o incremento de atividades associadas à gestão integrada dos resíduos sólidos, i.e. a coleta seletiva.

Este apontamento feito pelo SELUR/SELURB não foi elencado por outros atores. De fato, a PNRS trouxe uma nova lógica para a gestão de resíduos sólidos na esfera local, e esta lógica representa custos adicionais ao serviço, muitas vezes custos que o município é incapaz de custear sem a existência de uma *cobrança específica* pela gestão de resíduos sólidos, esta sim uma questão amplamente abordada pelos grupos de interesse, ainda que no grupo de interesse coletivo haja divergência acerca da instituição da cobrança, notadamente pelo Instituto Pólis.

Explorando o aspecto da cobrança pelos serviços associados à gestão de resíduos sólidos, a ABRELPE compreende que o custo do gerenciamento dos resíduos sólidos ainda relaciona-se com “preconceito e tabu”, apontando ainda a questão dos recursos que chegam ao caixa geral das prefeituras - usualmente advindos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) - e são destinados para finalidades diversas à gestão de resíduos sólidos, necessitando que o recurso seja “carimbado”, por meio da cobrança de taxa ou tarifa específica.



A ABRELPE observa a necessidade de atuar na resistência com relação ao pagamento pelos serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, buscando criar uma “consciência de que o resíduo tem um custo”. A ABETRE apresenta uma visão análoga a esta, considerando a gestão de resíduos sólidos como um serviço que deve ser pago, como qualquer outro.

Além disso, a ABETRE também corrobora o posicionamento da ABRELPE com relação à cobrança via taxa ou tarifa específica, preferencialmente se o recurso for cobrado diretamente pela prestadora, compreendendo que a prestação adequada realizada por uma empresa com transparência é observada positivamente pela população, que aceitaria, nesse caso, pagar pelo serviço.

Assim como o SELUR/SELURB, a ABETRE também pontua que a PNRS determina que haja sustentabilidade econômico-financeira, compreendendo que se os governos locais não realizam os serviços adequadamente devido a recursos financeiros insuficientes, na realidade esta questão associa-se à falta de interesse ou vontade política. A ABETRE avalia que a opção por não instituir a cobrança pelos serviços representa a postergação do enfrentamento da questão da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços.

Com relação à destinação dos resíduos sólidos e sua disposição final em aterros sanitários, a ABETRE novamente relaciona esta atividade com a visão da saúde na ótica tripartite e, além disso, indica a necessidade de garantir recursos não apenas para a instalação mas também para a operação dos aterros sanitários, de modo que não se transformem em lixões - visão também trazida pelo SELUR/SELURB e análoga àquela apresentada por atores como TCE-MS, abordada no capítulo 4.

Nesse sentido, o SELUR/SELURB também aborda a instituição de taxa ou tarifa específicas a fim de garantir a “internalização” dos custos em toda a cadeia de prestação de serviços, indicando que os serviços divisíveis podem ser custeados nessa modalidade, levantando a possibilidade de cálculo da cobrança pela relação com algum serviço ou por volume.

Acerca das possíveis correlações para a cobrança pelos serviços relacionados ao manejo dos resíduos sólidos (divisíveis), pesquisas desenvolvidas por D’Elia (2000), Leite (2006) e Faria (2012) indicam maior correlação entre a geração de resíduos sólidos e o consumo de água, quando comparados com a relação com a área construída do imóvel. O município de Araraquara (SP) realiza a cobrança utilizando a relação com o consumo de água e considera o modelo “uma forma viável

de se promover a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços” (SANTOS et al., 2019, p. 1).

Nesse sentido, o Novo Marco do Saneamento Básico, Lei nº. 14.026/2020, pode auxiliar no equacionamento da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços via cobrança:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

[...] II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, *na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos*, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades. (BRASIL, 2020, destaque da autora).

Contudo, é necessário considerar que o estabelecimento da cobrança pelos serviços depende da capacidade técnica dos governos locais para equacionar adequadamente os custos da gestão de resíduos sólidos e, a partir daí, estabelecer sua arrecadação de maneira sustentável. Caso a cobrança seja instituída sem uma análise técnica adequada geram-se riscos, i.e. onerar demasiadamente os municípios, ou ainda não garantir a viabilidade dos serviços de manejo dos resíduos sólidos, mantendo uma situação similar àquela anterior à instituição da cobrança, de dificuldade econômico-financeira por parte dos municípios, como apontado pelo especialista III, no capítulo 5.

Acerca do compartilhamento das responsabilidades sobre a gestão de resíduos sólidos na esfera federal, a ABRELPE pontua que a temática é “transversal a todas as áreas de conhecimento”, acreditando que deveriam haver mais órgãos contribuindo para a gestão de resíduos sólidos.

Nesse sentido, a associação observa o MMA como gestor do setor na esfera federal, mas a contribuição de outros órgãos é vista como “fundamental”, havendo fragilidades quando há distanciamento na atuação dos órgãos, de modo que a ABRELPE compreende a articulação como relevante para o sucesso da gestão de resíduos sólidos no país.

A ABRELPE observa que a integração dos órgãos federais foi aprimorada após a promulgação da PNRS, ainda que não seja suficiente. Esta associação assinala a política como marco de percepção de todos os órgãos “que falam sobre o assunto,

que devem se envolver”, o que contribuiu para a ascensão da temática na agenda pública, como comentado também nos capítulos 4 e 5.

Além disso, apesar da assimetria de poder do MMA, a ABRELPE pontua que este ministério possui “facilidade de vir à público”, devido ao interesse da mídia por questões ambientais, indicando esta característica como possível estratégia de fortalecimento e articulação. Ainda, a associação observa que a transversalidade da gestão de resíduos sólidos resulta na pluralidade de atores, que tratam da matéria a partir de suas próprias perspectivas, de modo que “dependendo do ator que está tendo voz você destaca mais este ou aquele tema”, o que alinha-se à ótica tripartite da gestão de resíduos sólidos, proposta nesta tese.

A ABETRE, por sua vez, percebe dispersão na atuação federal em resíduos sólidos, mas vislumbra convergência de suas ações, o que avalia de maneira positiva. Contudo, em compreensão alinhada a de atores como o MCidades/MDR, a associação acredita na figura de uma Agência para estabelecer a “regulamentação geral” bem como “uma palavra para falar sobre o assunto”, sendo esta instituição uma “centralização independentemente de MMA, MDR”.

À época da entrevista junto à ABETRE o Novo Marco do Saneamento ainda tramitava no Congresso, mas a associação compreendeu como positiva a possível criação da Agência Nacional de Saneamento na figura da ANA, o que tornou-se realidade com sua promulgação, em 2020.

Considerando a então possível configuração da ANA em uma agência nacional de saneamento básico, a ABETRE foi questionada acerca do risco de haver um foco nas temáticas ‘abastecimento de água’ e ‘esgotamento sanitário’, o que ocorreu no próprio processo de tramitação do Novo Marco, como abordado previamente nesta tese. Nesse caso, a associação aponta que a atuação dos atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos seria determinante para manter o setor na agenda.

Assim como a ABRELPE, a ABETRE também observa maior integração na atuação do que havia no passado. Nesse contexto, a associação cita a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do governo federal como um caminho para o compartilhamento efetivo das responsabilidades, ressaltando o envolvimento da presidência. Esta secretaria é responsável pela coordenação da iniciativa do FEP abordada no capítulo 4. A associação ainda aponta a existência de “ciúme” entre os distintos órgãos da esfera federal, sendo necessário superar esta compreensão, avançando de maneira coletiva.

Finalmente, o SELUR/SELURB também considera positiva a figura da ANA como agência nacional, citando a existência de 49 agências reguladoras que atuam no setor de resíduos sólidos no país. Esta percepção alinha-se com a questão de legislações pulverizadas existentes antes da PNRS constituírem um obstáculo na prestação de serviços.

A respeito das potencialidades e fragilidades do cenário atual de resíduos sólidos no país, a ABRELPE numera cinco fragilidades, iniciando pela não compreensão por parte do cidadão acerca de sua responsabilidade na gestão de resíduos sólidos, em visão relacionada àquela apresentada pelo Instituto Pólis no capítulo 5 e pouco abordada pelos atores entrevistados de maneira geral, ainda que a participação da população seja elemento chave para a estratégia de gestão de resíduos (GEMMILL & BAMIDELE-IZU, 2005; FUNG, 2006; DRYZEK, 2014).

Posteriormente, a ABRELPE também elenca como fragilidade a existência de ações ainda desconexas e legislações pulverizadas pelo país, sendo este um relevante obstáculo para o grupo de interesse empresarial envolvido na prestação dos serviços, citado em diversos momentos e por mais de um ator deste subgrupo, abordado também na literatura (ARAÚJO, 2013b).

O terceiro e quarto pontos levantados pela ABRELPE como fragilidades relacionam-se entre si e também com a desarticulação ainda existente de normativas, sendo eles: a fragilidade da comunicação do poder público junto à população - o que também é observado na pesquisa de Dadario (2019) -, questão exemplificada pela associação no caso do andamento das discussões acerca da logística reversa no estado de São Paulo; e a cultura de não priorização dos resíduos sólidos, que prejudica o desenvolvimento do setor e a efetivação da PNRS.

Finalmente, a ABRELPE pontua como quinta fragilidade a regionalização, tema abordado anteriormente por atores dos demais grupos de interesse e também apontado pela ABETRE e SELUR/SELURB como será observado a seguir. A ABRELPE avalia que a temática dos consórcios tem como obstáculo questões político-partidárias que dificultam a regionalização, como também observado na pesquisa de Santiago (2016) e Britto (2018). A associação indica que estes entraves refletem em políticas de governo ao invés de políticas de Estado, gerando instabilidade nas iniciativas de consorciamento.

Nesse contexto, a ABRELPE apresenta uma reflexão acerca da titularidade municipal sobre os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos,

pontuando que mesmo que seja uma questão sensível, a transferência da titularidade para os estados seria uma solução para a regionalização. A associação aponta, similarmente ao especialista I do capítulo 5, que a autonomia municipal prejudica a qualidade dos serviços, ainda que o argumento do especialista I construa-se em torno das dificuldades econômico-financeiras dos municípios, bem como as fragilidades do poder público em atuar como contratante.

De fato, a regionalização tem sido um obstáculo à efetivação da PNRS, como discutido nos capítulos anteriores, sendo os Ministérios Públicos Estaduais atores relevantes no estímulo à conformação de consórcios. Contudo, a titularidade municipal acerca dos serviços de interesse local representa a estratégia de descentralização trazida pela Constituição Federal de 1988, buscando maior envolvimento da população e maior adaptabilidade das políticas públicas às distintas realidades locais brasileiras.

Como potencialidades, a ABRELPE observa três aspectos. O primeiro deles é a questão do “lixo marinho” estar em pauta nas discussões atuais sobre a gestão de resíduos sólidos, já que a temática traz atenção à má gestão dos resíduos sólidos urbanos, sendo esta visão alinhada com a atuação do MMA na elaboração do Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar e também análoga ao que pontua o Instituto Pólis no capítulo 5.

Com relação aos sistemas de informação, a ABRELPE elenca o Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR) como ferramenta que contribui para o conhecimento e adequação da gestão de resíduos sólidos. A associação indica sua participação no processo de desenvolvimento e implantação do MTR.

Por fim, a terceira potencialidade apontada pela associação refere-se ao andamento da logística reversa no estado de São Paulo, destacando a participação da FIESP como organização que encabeça o processo, mas também da CETESB e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Infraestrutura. A ABRELPE considera positiva a inserção da logística reversa como condicionante para que o órgão ambiental estadual conceda a licença de operação a empreendimentos. Ainda, a associação assinala o desejo de que o processo de logística reversa caminhasse com maior celeridade, mas observa que a questão toma tempo para ser equacionada, demandando articulação e amadurecimento.

A ABETRE indica três fragilidades no cenário atual da gestão de resíduos sólidos. A primeira delas é apontada também em outros momentos pela associação e

relaciona-se à vontade política inexistente para a efetivação da PNRS, parcialmente abordada pela ABRELPE na questão da regionalização. Outros grupos de interesse observam a questão de maneira distinta - por exemplo, o grupo de interesse oficial aborda a problemática considerando a baixa capacidade técnico-financeira dos municípios.

Com relação às bases de dados, a ABETRE observa a necessidade de melhoria, apontando questões como a autodeclaração das informações como chave para a confiabilidade dos dados existentes. Nesse sentido, a associação elenca como potencialidades o MTR, citado também pela ABRELPE, e ainda o SINIR, elaborado pela ABETRE “à convite do MMA”. Esta questão foi abordada anteriormente, havendo possíveis conflitos de interesse na participação da ABETRE na elaboração do SINIR (CGU, 2019), ainda que sejam relevantes iniciativas no sentido do aprimoramento dos sistemas de informação sobre a gestão de resíduos sólidos.

Associada à questão da elaboração do SINIR por parte da ABETRE está a potencialidade observada pela associação de que o governo federal atual tem permeabilidade ao segmento, inserindo-o na agenda. É possível notar esta permeabilidade da gestão federal atual ao grupo de interesse empresarial, seja na parceria do MMA com a ABETRE, seja na parceria com a ABRELPE, para revisão do PLANARES. Nesse sentido, tem-se uma situação distinta àquela da época de promulgação da PNRS, quando havia permeabilidade do governo federal para inserção de pautas de interesse do MNCR na agenda.

A terceira fragilidade observada pela ABETRE relaciona-se à questão dos consórcios, previamente apontada pela ABRELPE. A associação cita que o Brasil espelha-se no modelo europeu de gestão de resíduos sólidos, ainda que esteja mais próximo do modelo estadunidense - que atuou na regionalização e na construção de aterros sanitários -, devido às similaridades territoriais entre o Brasil e os Estados Unidos.

Desse modo, a ABETRE indica que aterrar os resíduos sólidos não deve ser visto como problema, uma vez que os resíduos orgânicos - que representam significativa parcela dos resíduos sólidos urbanos gerados no país - podem produzir energia limpa se dispostos no aterro sanitário. Adicionalmente, a associação aponta que a construção de aterros sanitários no país para equacionar a disposição final não depende um elevado montante de recursos, analogamente aos resultados do estudo de Vital et al. (2014).

Nesse aspecto, é necessário levantar uma questão apontada por Andrade & Ferreira (2011). O grupo de interesse empresarial que atua na prestação de serviços usualmente beneficia-se da maior geração e do aterramento de maior quantidade de resíduos sólidos, já que a maioria dos contratos de prestação baseiam-se em 'pagamento por tonelada coletada' ou 'pagamento por tonelada aterrada'. Este sistema pode levar ao negligenciamento de outras etapas do gerenciamento integrado, como a reciclagem e a compostagem, e esta lógica vai na contramão da PNRS, uma vez que não segue a ordem de prioridade da gestão de resíduos sólidos.

Os interesses empresariais, nesse caso, são conflitantes com os ambientais e sociais e, muitas vezes, podem resultar no desincentivo à reciclagem e à compostagem (ANDRADE & FERREIRA, 2011), sendo de extrema importância que a figura do Estado aja como condutora da governança da gestão de resíduos sólidos no país a fim de evitar que interesses particulares - como a ampliação dos lucros do grupo de interesse empresarial - sobreponham-se a interesses coletivos, como a saúde pública e o equilíbrio dos ecossistemas.

Nessa perspectiva, a ABETRE avalia como potencialidade a atuação dos Ministérios Públicos, que são observados como agentes que auxiliam na implementação da PNRS. Na mesma linha, a atuação dos MPEs pode auxiliar no equacionamento dos interesses dos três grupos, realizando o papel do Estado como condutor da governança da gestão de resíduos sólidos, ainda que este seja um órgão fiscalizador.

O SELUR/SELURB, em documento cedido a esta pesquisa, pontua como fragilidade da PNRS os instrumentos econômicos, assinalando a ausência de mecanismos tributários e fiscais que tornem os resíduos recicláveis competitivos se comparados a outros insumos da cadeia produtiva, sendo necessárias políticas de subsídios ao setor da reciclagem. Visões similares a esta foram elencadas pelo MMA e também por atores do subgrupo da logística reversa, que serão abordados na próxima seção.

Além disso, o SELUR/SELURB apresenta a questão de que a política deixa em segundo plano a limpeza urbana e a infraestrutura logística da prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Esta questão não é abordada por outros atores nesta pesquisa, mas apresenta potencial de aprofundamento, principalmente ao considerar o ponto elencado pelo especialista I no capítulo 5, relativo às fragilidades na contratação desses serviços. Adicionalmente, dedicar maior

atenção ao serviço público associado à gestão de resíduos sólidos pode contribuir para a maior inclusão e participação dos municípios nas discussões acerca do equacionamento da gestão de resíduos, o que tem sido observado ao longo desta pesquisa como fragilidade na governança da gestão de resíduos sólidos.

A próxima seção explora o segmento dos atores entrevistados, dentro do grupo de interesse empresarial, que atuam de maneira mais próxima à logística reversa, analisando também o desenvolvimento desse instrumento no país após a promulgação da PNRS.

## **6.2 Atores associados à logística reversa**

Os atores do grupo de interesse empresarial entrevistados que associam-se à gestão de resíduos sólidos no Brasil devido à logística reversa são: o CEMPRE, a ABIVIDRO, a ABEAÇO, a ABREE e a FIESP.

O Compromisso Empresarial para a Reciclagem constitui uma “associação sem fins lucrativos [...] dedicada à promoção da reciclagem dos resíduos sólidos no país” (CEMPRE, 2021a). A ABIVIDRO e a ABEAÇO são associações nacionais das indústrias vidreira e de embalagens de aço. Já a ABREE, similarmente ao CEMPRE, é uma associação voltada para a reciclagem, nesse caso de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos e eletrodomésticos. Finalmente, a FIESP reúne cerca de 130 mil indústrias de diversos setores (FIESP, 2021), sendo uma relevante associação do grupo de interesse empresarial em escala nacional.

Diferentemente do subgrupo anteriormente analisado, estes atores não possuem proximidade com o setor público local. Mas, similarmente aos prestadores de serviços, os atores entrevistados no subgrupo da logística reversa também abarcam associações empresariais ou organizações similares.

O CEMPRE foi criado em 1992, no ambiente favorável ao tratamento das questões ambientais propiciado pela ECO 92. A gestão de resíduos sólidos urbanos integrou agenda do evento, estando diretamente relacionada ao desenvolvimento sustentável (CEMPRE, 2021b). Assim, o CEMPRE assinala que sua atuação anterior à PNRS ocorreu no sentido de promover a reciclagem e a gestão de resíduos sólidos no país.



Anteriormente à PNRS, a ABIVIDRO observa que a indústria vidreira tinha por prática buscar a recuperação do material pós-consumo a fim de otimizar seu processo, de modo que havia um comitê dedicado à “prospecção de caco”, com iniciativas de “captura do vidro” pós-consumo para reinserção na cadeia produtiva como matéria-prima. A associação indica que esta é uma característica deste setor industrial.

A ABEAÇO comenta que não possuía iniciativas relacionadas à logística reversa anteriormente à PNRS, concentrando sua atuação ambiental em ações de educação ambiental, notadamente em escolas - o que manteve-se após a promulgação da PNRS. Contudo, a associação observa que a lata de aço constitui matéria-prima para a indústria siderúrgica, de modo que já havia uma captação, ainda que tímida, das embalagens de aço pelo setor siderúrgico.

A ABREE, por sua vez, aponta que sua fundação ocorreu após a promulgação da PNRS, ainda que anteriormente os atuais associados atuassem na discussão da PNRS por meio de suas próprias associações representativas.

A FIESP observa que o histórico de atuação ambiental da federação inicia-se em 1973 quando, motivado pelas discussões da Conferência de Estocolmo (1972), cria-se a Comissão de Meio Ambiente e Energia. A organização indica que esta mobilização é anterior à do poder público no estado e também no país, já que a pioneira CETESB surgiu como órgão ambiental do estado de São Paulo apenas em 1976.

Com o passar do tempo, esta comissão “foi elevada à condição de departamento”, em 1982. Ainda que com distintas designações - Departamento de Meio Ambiente e Uso do Solo; Departamento de Meio Ambiente e Infraestrutura; Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Departamento de Meio Ambiente - o atual Departamento de Desenvolvimento Sustentável atua em diversas áreas, desde a gestão ambiental, passando por resíduos sólidos, recursos hídricos, controle da poluição, licenciamento, entre outros.

As atividades da FIESP na área ambiental de modo geral se dão no sentido de garantir que as “legislações ambientais e normas técnicas [...] tenham consistência técnica e sejam *viáveis na aplicação*” (destaque da autora), o que sugere a subordinação dos aspectos ambientais aos aspectos econômicos (DRYZEK, 2014). Além disso, a federação aponta sua atuação na promoção de discussões, seminários, estudos, publicações, participação em câmaras técnicas e no estímulo a boas práticas, buscando subsidiar os empresários com relação às pautas ambientais.

Especificamente no setor de resíduos sólidos, a organização indica sua participação ativa na discussão e construção de marcos regulatórios e normas técnicas, exemplificando na figura da Política Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos (SP), normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) acerca da classificação e análise de resíduos sólidos, bem como inúmeras resoluções do CONAMA.

No período de discussão da PNRS, o CEMPRE observa ter sido convidado para as discussões e debates sobre a nova lei, aproximadamente em 2008, destacando que o início de sua participação se deu a partir do momento em que a sociedade, as ONGs, o poder legislativo e o setor privado “sentiram a necessidade de um apoio técnico para organizar a discussão”. Esta compreensão de participação trazendo a visão técnica também é apresentada por atores de outros grupos de interesse, como a ABLP, e deste mesmo grupo, como é o caso da ABETRE.

A ABIVIDRO pontua sua participação na discussão da PNRS a partir de um grupo de trabalho criado pelo MMA, bem como sua aproximação no estado de São Paulo de grupos empresariais que antecederam a Coalizão - grupo do setor privado formado no contexto das discussões do acordo setorial de embalagens em geral, que será abordado em maior detalhe a seguir nesta seção -, participando junto à CNI e FIESP, ainda que a associação ressalte sua posição independente das demais organizações.

A ABEAÇO indica sua participação na discussão da PNRS junto ao deputado Arnaldo Jardim - na fase final do processo de tramitação - citando algumas reuniões com o deputado no sentido de uma política “mais realista”, com relação à maior viabilidade da logística reversa em municípios de maior porte, de modo que a associação apoiava a estratégia de escalonamento de metas de acordo com os portes municipais, o que não foi refletido no texto final da lei. A associação também buscou refletir no PL a “revalorização energética de resíduos”, pontuando a “pressão muito forte” do MNCR contra esta inserção, o que levou à retirada desta questão da minuta do PL.

Paralelamente às discussões da PNRS, em 2008 e 2009 a ABEAÇO iniciou visitas de *benchmarking*<sup>46</sup> a fim de conhecer experiências de países que possuíam

---

<sup>46</sup> *Benchmarking* consiste num termo utilizado pelo empresariado que refere-se à avaliação de procedimentos e desempenho de empresas concorrentes, buscando incorporar a suas práticas

elevados índices de reciclagem - como Alemanha, Bélgica, Suíça e Suécia – a fim de compreender os modelos possíveis para a logística reversa e adaptá-los à realidade brasileira em termos de dimensões territoriais, questão social dos catadores e existência de cooperativas, bem como a captação que já ocorria pelo setor siderúrgico. A ABIVIDRO também conduziu uma pesquisa ampla nesse sentido após a promulgação da política, como será tratado adiante.

Uma vez que a ABREE não existia no período de discussão da PNRS, esta indica novamente a participação de seus membros via suas associações de representação.

Finalmente, a FIESP aponta sua “intensa” participação na discussão da PNRS, tanto na promoção de discussões quanto no encaminhamento de contribuições ao texto da política. A federação indica o início de sua atuação em 1999, na “primeira versão do anteprojeto de lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos”.

A partir daí a organização cita sua participação nas discussões e contribuições das versões apresentadas pelo então deputado federal Emerson Kapaz, nos pareceres apresentados pelos então deputados federais Ivo José, Feu Rosa e Cezar Silvestri, bem como no projeto de lei do executivo apresentado em 2007 e na fase final da tramitação junto ao então deputado federal Arnaldo Jardim, que havia sido deputado estadual em São Paulo e importante ator na aprovação da Política Estadual de Resíduos Sólidos, como anteriormente abordado. Finalmente, a FIESP indica também sua contribuição na discussão do Decreto nº. 7.404/2010, que regulamenta a PNRS.

Assim, esta organização possui uma das mais longas atuações no processo de discussão dentre todos os entrevistados desta pesquisa, refletindo o interesse do grupo empresarial na PNRS, conforme abordado por Moro (2018), uma vez que o setor privado vinha recebendo obrigações com relação à gestão de resíduos sólidos e a responsabilidade estendida do produtor vinha sendo discutida e legalmente implementada em países de maior renda. Este contexto motivou a inserção da gestão de resíduos sólidos na agenda do grupo de interesse empresarial.

De fato, como observado nos capítulos anteriores, a atuação empresarial no processo de discussão da PNRS extinguiu a possibilidade de inserção da REP na legislação, ainda que esteja presente em regramentos de outras esferas, como a

---

elementos que possam contribuir com a eficiência, atualização e aprimoramento no contexto da concorrência (MICHAELIS, 2021).

Política Estadual de Resíduos Sólidos de São Paulo (SÃO PAULO, 2006). A legislação nacional logrou a criação de um novo princípio, da “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” (BRASIL, 2010a), que será explorado em maior detalhe.

Como anteriormente apresentado, a REP visa a responsabilização legal e financeira do grupo de interesse empresarial - na figura dos produtores - acerca do pós-consumo das mercadorias que comercializam. O modelo da REP popularizou-se nos países da União Europeia na busca por equacionar a sustentabilidade econômico-financeira da gestão de resíduos sólidos, incentivando também os produtores a buscarem alternativas mais sustentáveis no processo de concepção, fabricação e comercialização de seus produtos (MONIER et al., 2014; GRIMBERG, 2019).

Acerca da participação do grupo de interesse empresarial na discussão da PNRS, Araújo (2013b) observa, como já mencionado, o apoio a uma legislação que apresentasse diretrizes gerais para a gestão de resíduos, trazendo instrumentos voluntários de gestão ambiental. Desse modo, o interesse deste grupo era por “uma lei sem detalhamento de regras, especialmente no que se refere ao pós-consumo” (ARAÚJO, 2013b, p. 246) e a seguir será possível observar os impactos desse posicionamento na etapa de implementação da política.

Outra questão apontada por Araújo (2013b) que ocorre no processo de discussão da PNRS relaciona-se a uma “rede de relações” no grupo de interesse empresarial que “não é intensa” (p. 255). A autora avalia que esta configuração poderia indicar conflitos entre os atores, o que efetivamente ocorreu e será também observado a seguir nesta seção.

A promulgação da PNRS trouxe o grupo de interesse empresarial legalmente para a gestão de resíduos sólidos. Ainda que não tenha estabelecido a REP, como foi a estratégia da União Europeia, na política brasileira a responsabilização deste grupo se deu pelo princípio da ‘responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos’, definido como o

conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei (BRASIL, 2010a, Art. 3º).

A instituição da responsabilidade compartilhada em oposição à responsabilidade estendida do produtor é vista com preocupação por atores entrevistados nos três grupos, já que, ao invés de afunilar a definição de responsabilidades - que no caso da REP restringe-as ao grupo de interesse empresarial -, amplia o rol de responsáveis, passando pelos três grupos de interesse. Nesse contexto, Moro (2018) indica a inovação e exclusividade do modelo brasileiro para a incorporação do grupo de interesse empresarial enquanto co-responsável pela gestão de resíduos sólidos.

A análise dos resultados a seguir permite verificar as potencialidades e fragilidades deste modelo, que criou no Brasil um caso isolado para análises comparativas relativas à logística reversa, considerando que, de acordo com a legislação brasileira, atores dos três grupos de interesse devem ser responsabilizados na etapa do pós-consumo.

Com o objetivo de concretizar a responsabilidade compartilhada, a PNRS traz como instrumentos: (i) a logística reversa e (ii) o acordo setorial, definidos como:

I - acordo setorial: ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto; XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. (BRASIL, 2010a, Art. 3º).

Além do acordo setorial, o decreto regulamentador da PNRS viabiliza a implementação e operacionalização dos sistemas de logística reversa por meio de “regulamentos expedidos pelo Poder Público” e “termos de compromisso” (BRASIL, 2010b, Art. 15º).

Assim, o grupo de interesse empresarial - especificamente os envolvidos nas cadeias definidas pelo Art. 33º da PNRS - passou a ter como obrigação a estruturação de sistemas de logística reversa de sua cadeia de produção. Considerando o caráter amplo de análise desta tese, o foco da investigação da governança no grupo de interesse empresarial voltado à logística reversa será na interação dos atores deste grupo de interesse no processo de estruturação do acordo setorial de embalagens em geral, ainda que a ABREE tenha sido entrevistada e esteja relacionada ao sistema de logística reversa de resíduos eletroeletrônicos.

O estabelecimento do acordo setorial como instrumento da PNRS buscou inserir o grupo de interesse empresarial na governança da gestão de resíduos sólidos de maneira a negociar e estabelecer as obrigações do setor privado na gestão de resíduos sólidos nos distintos setores produtivos estabelecidos pela política (MORO, 2018).

Considerando a possível mudança de atuação após a promulgação da PNRS, o CEMPRE sinaliza que sua atuação manteve-se, contribuindo na área de pesquisa e difusão de informações. Ainda que não tenha indicado na coleta de dados, o CEMPRE foi parte no processo de discussão do Acordo Setorial de Embalagens, como evidencia Moro (2018) no estudo de caso deste evento, bem como outros atores entrevistados nesta pesquisa, como a ABIVIDRO.

A discussão do Acordo Setorial de Embalagens em Geral, assinado em 2015, teve a atuação do CEMPRE (ACORDO SETORIAL PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS EM GERAL, 2015, p. 3), representando os interesses da Coalizão Embalagens, grupo de 13 organizações que abarcam aproximadamente 850 empresas do setor de embalagens. As empresas que fazem parte da Coalizão abrangem desde

fabricantes de matérias-primas para embalagens, fabricantes de embalagens, fabricantes de produtos usuários de embalagens dos setores de alimentos, bebidas, produtos para animais de estimação e tintas, importadores, distribuidores e comerciantes de produtos embalados. (COALIZÃO EMBALAGENS, 2019).

A Coalizão Embalagens atua pelo sistema “Dê a Mão para o Futuro”, priorizando a parceria com cooperativas (LENUM AMBIENTAL & CEMPRE, 2017; CORRÊA, 2019).

No acordo firmado em 2015, a Coalizão Embalagens “se compromete a assegurar que as embalagens que chegam ao mercado sejam corretamente descartadas e recicladas”, o que ocorre por meio de “ações de educação e conscientização, de estrutura e capacitação e de cooperação entre os atores da cadeia de valor da logística reversa” (COALIZÃO EMBALAGENS, 2019).

Em sua análise do processo de discussão do Acordo Setorial de Embalagens em Geral, Moro (2018) indica a atuação do CEMPRE como principal representante da Coalizão Embalagens e, além disso, a autora destaca que a Coalizão representa

“empresas multinacionais e nacionais de extrema relevância no mercado brasileiro e com considerável poder econômico” (p. 157).

Ainda que não tenha sido objetivo desta tese a coleta de dados acerca do processo de discussão deste acordo setorial, é relevante recuperar brevemente os aspectos deste evento, uma vez que revelam a interação e a (des)articulação do grupo de interesse empresarial e também dos demais grupos na formatação do sistema de logística reversa de embalagens em geral, que representam a maior parte dos 31,9% de resíduos recicláveis que compõe a gravimetria média dos resíduos sólidos urbanos gerados no país (IBGE, 2008).

O processo de discussão deste acordo setorial foi conduzido pelo MMA, que recebeu as propostas elaboradas pelos representantes do grupo de interesse empresarial, que concentraram-se em duas frentes “de poder e organização”, representadas de um lado pela Coalizão e de outro pela ABIVIDRO (MORO, 2018, p. 154). A seguir serão apresentados os dados coletados junto à ABIVIDRO sobre este processo.

A ABIVIDRO aponta uma mudança em sua atuação após a PNRs, considerando-se protagonista dentro desse grupo de interesse. A associação buscou estudar e avaliar as experiências internacionais, em processo análogo ao *benchmarking* realizado pela ABEAÇO anteriormente à promulgação da política. A ABIVIDRO realizou uma avaliação das experiências internacionais para proposição de um modelo que “parasse em pé” no país.

Tendo em vista a realidade brasileira associada à reciclagem, a ABIVIDRO reconhece a relevância da atuação dos catadores como atores que viabilizam a recuperação dos resíduos de embalagem pós-consumo. Ainda que constate a importância do profissional, a associação considera a questão dos catadores como uma questão socioambiental, sendo desfavorável à inclusão socioproductiva destes profissionais na logística reversa na figura das cooperativas - o que encareceria o custo de operação -, acreditando que o grupo de interesse empresarial deveria utilizar parte do recurso destinado ao pós-consumo a fim de financiar inclusão social para a categoria.

Desse modo, a ABIVIDRO avaliou como modelo que “parasse em pé” para a economia brasileira a constituição de uma entidade gestora, inspirada no formato adotado por distintos países da Europa, sendo que 31 países adotavam alguma

variação da estrutura baseada em REP e instituição de entidades gestoras à época do estudo contratado pela associação.

Uma entidade gestora constitui uma organização sem fins lucrativos que tem por objetivo gerir um sistema de logística reversa, sendo administrada pelo grupo de interesse empresarial na figura das empresas ou de suas associações representativas (CETESB, 2021).

No estudo contratado pela ABIVIDRO, cedido a esta pesquisa, a entidade gestora representa uma figura que centraliza não apenas a coordenação da logística reversa, mas também articula os papéis centrais dos governos locais e das cooperativas de catadores. A associação pontua que a figura da entidade gestora permitiria a governança do sistema de logística reversa, bem como a utilização da estratégia do subsídio cruzado<sup>47</sup>, comumente utilizada na gestão do abastecimento de água e esgotamento sanitário pelas companhias estaduais de saneamento básico no país.

Ainda que no estudo encomendado pela ABIVIDRO houvesse uma proposta para o setor vidreiro e, adicionalmente, uma proposta para o setor de embalagens em geral, a associação indica a posição contrária a este modelo por parte do mercado - sendo esta oposição coordenada pelo CEMPRE -, considerando os elevados custos do modelo baseado na experiência europeia. Acerca desses valores, a ABIVIDRO pontua que “a externalidade do produto é cara mesmo”.

Desse modo, a ABIVIDRO apresentou ao MMA uma proposta de acordo setorial para o setor vidreiro, sendo a entidade gestora responsável pela autorregulação do setor, configurando um ator que centralizasse a coordenação da logística reversa e demais atores envolvidos no ciclo de vida do produto, como pontuado acima pela associação. Moro (2018) destaca que a proposta da ABIVIDRO não deixava clara a relação com as cooperativas, indicando divergências entre o estudo encomendado e a proposta realizada.

Tendo em vista os distintos posicionamentos acerca do formato do acordo setorial de embalagens, a ABIVIDRO, em consonância com distintos atores dos três grupos de interesse entrevistados por esta pesquisa, observa a responsabilidade

---

<sup>47</sup> Estratégia de financiamento na qual regiões com maior rentabilidade econômica - usualmente capitais e regiões metropolitanas - contribuem para financiar a prestação de serviços públicos em regiões menos rentáveis - habitualmente municípios de pequeno porte (TUROLLA, 2002).



compartilhada como uma fragilidade, uma vez que não delimita a “responsabilidade individualizada”, sendo esta uma crítica da associação à PNRs.

Acerca do instrumento ‘acordo setorial’, é necessário pontuar que o processo de discussão destes instrumentos ficou centralizado entre o grupo de interesse empresarial e o governo federal na figura do Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, coordenado pelo MMA. Assim, atores diretamente envolvidos no sistema de logística reversa como os municípios, que estruturam seus sistemas de coleta seletiva e articulam-se com associações ou cooperativas de catadores para efetivá-los, e mesmo os próprios catadores, atores essenciais para a recuperação dos resíduos recicláveis e para o consequente funcionamento desta cadeia produtiva (WILSON et al., 2009; MORO, 2018). Estes atores - municípios e catadores - tiveram sua participação no processo de discussão do acordo setorial de embalagens em geral limitada às consultas públicas, efetivamente cerceando sua presença efetiva nas discussões, como apontado na coleta de dados junto à CNM e ao MNCR - e, conseqüentemente, enfraquecendo o sistema de logística reversa de embalagens em geral.

Sobre a centralização do acordo setorial, focando na articulação entre o grupo de interesse empresarial junto ao governo federal, Araújo (2013b) não observa “fundamentação técnica ou jurídica” (p. 364) que a justifique, avaliando-a como benéfica para o setor privado, uma vez que facilita sua negociação - apenas junto ao governo federal -, enquanto compromete o equacionamento das demandas dos demais atores.

É relevante pontuar que Moro (2018) avalia que tanto a proposta da Coalizão de Embalagens quanto da ABIVIDRO não definem de maneira clara os formatos de articulação entre o município e o sistema de logística reversa, criando um vácuo no contexto da gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

A percepção da ABIVIDRO a partir da efetivação do acordo setorial de embalagens é de que não foi estabelecido um sistema de logística reversa, havendo ao invés disso o estabelecimento de projetos. Além disso, a associação indica como “uma perna que falta no processo” a desobrigação dos pontos de venda na participação no sistema. Com o passar do tempo a ABIVIDRO observa que “o acordo setorial ruiu”, compreendendo que o sistema proposto “não iria vingar” e afirmando que “as entidades estão saindo da Coalizão”.

Com relação ao acordo setorial firmado em 2015, a ABIVIDRO assinala que buscou-se a manutenção da realidade já existente anteriormente à PNRS, onde o grupo de interesse empresarial apoiava a reciclagem e a organização de catadores a partir de projetos, mas efetivamente despendendo recursos insuficientes para o sistema de logística reversa de embalagens em geral, em uma espécie de *greenwashing*.<sup>48</sup>

Esta percepção também está presente no estudo de Moro (2018), de modo que a autora sinaliza divergências entre as propostas da ABIVIDRO e da Coalizão Embalagens desde o início da discussão deste acordo setorial, observando que a ABIVIDRO compreendia que sua proposta, diferentemente daquela apresentada pela Coalizão Embalagens, cumpria com a PNRS, avaliando que o MMA deveria adotar uma postura mais firme a fim de cumprir o prazo para a assinatura do acordo setorial, bem como no sentido da confluência dentro do grupo de interesse empresarial relacionado à logística reversa de embalagens em geral.

Ao invés disso, contudo, Moro (2018) destaca a pressão do MMA sobre a ABIVIDRO para que se unisse à Coalizão, mesmo que esta associação reafirmasse sua discordância e convicção por um modelo de logística reversa pautado em uma entidade gestora.

Mesmo que o acordo setorial firmado apresente fragilidades e pouca efetividade, é relevante considerar que a existência deste acordo setorial é responsável por garantir atualmente a principal fonte de financiamento dos catadores organizados, conforme dados coletados junto ao MNCR, uma vez que a atual gestão federal não dialoga com este setor, e ainda é uma realidade pontual a remuneração dos governos locais pela prestação de serviços das organizações de catadores.

Nesse cenário, a ABIVIDRO busca distanciamento das organizações de catadores, observando esta articulação como uma responsabilidade do governo e compreendendo a logística reversa como uma “questão de escala industrial”.

Por fim, outro ponto levantado pela ABIVIDRO relaciona-se ao foco do acordo setorial de embalagens na etapa da reciclagem, não abordando a etapa anterior que se refere à recuperação dos resíduos de embalagens em geral, o que seria

---

<sup>48</sup> Em documentos cedidos pela associação, a proposta é avaliada como uma “proposta agregadora com baixa responsabilidade” do grupo de interesse empresarial, porém “com aval de grandes envasadores e do governo federal”. Esta estratégia buscava minimizar os custos despendidos pelo setor privado, ao contrário do modelo proposto pela ABIVIDRO, que aventou uma “solução sistêmica e completa”.

efetivamente a primeira etapa da logística - o retorno da embalagem pós-consumo -, destacando como problemática a articulação entre a coleta, representada pelo município; e a logística reversa, representada pelo setor privado. É interessante notar que esta questão evidencia a necessidade de articulação com os municípios para a formatação de um sistema de logística reversa de embalagens em geral efetivo, o que não fica claro nas propostas da Coalizão ou mesmo da ABIVIDRO (MORO, 2018).

A ABEAÇO, por sua vez, após a condução de seu *benchmarking* e a promulgação da PNRS constituiu, em 2012, a PROLATA, associação sem fins lucrativos coordenada pela ABEAÇO em parceria com a Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas (PROLATA, 2021). A PROLATA foi concebida como uma entidade gestora para o sistema de “logística reversa de latas de aço pós-consumo”, sendo esta a única entidade gestora para cadeias de embalagens em geral no país.

O sistema de logística reversa estruturado pela ABEAÇO possui três pilares permeados pela educação ambiental. O primeiro pilar consiste em centros e entrepostos de recebimento, já que a associação cita que “o volume de material metálico não está na cooperativa”, sendo esta uma questão que a ABEAÇO afirma ter discutido com a Coalizão Embalagens no processo de negociação do acordo setorial, já que a atuação da Coalizão é amplamente focada nas cooperativas. A associação pontua que “o volume de embalagens de aço está em média 3% na cooperativa”, demonstrando a pluralidade de realidades das cadeias que compõem o grupo de ‘embalagens em geral’. O segundo pilar do sistema são as cooperativas e organizações de catadores e o terceiro os pontos de entrega voluntária. A associação indica que o primeiro pilar a ser desenvolvido foi o das cooperativas.

A ABEAÇO, analogamente à ABIVIDRO, compreende o foco dos atores do grupo de interesse empresarial do setor de embalagens em projetos, não tendo buscado a estruturação de um sistema de logística reversa.

Em estratégia distinta da ABIVIDRO, contudo, a ABEAÇO procurou formalizar individualmente sua responsabilidade frente à logística reversa de embalagens em geral, encaminhando um termo de compromisso ao MMA após o edital de chamamento do ministério em 2012. O termo de compromisso das embalagens de aço encontrava-se descolado das demais cadeias, englobando fabricantes de embalagem, de produto e varejo - aqui a ABEAÇO elenca a participação da Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas e a Associação Nacional dos

Comerciantes de Material de Construção. A tramitação deste termo junto ao MMA ocorreu entre 2012 e 2018, ano de sua aprovação.

Distintamente do setor de tintas, a ABEAÇO indica o inicial desinteresse do setor de alimentos na figura da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) junto ao PROLATA em discussões desde 2010, sendo a ABIA parte da Coalizão Embalagens. No entanto, a ABEAÇO nota uma mudança e o atual interesse de empresas da indústria de alimentos junto ao PROLATA, com vistas a atuar no setor das embalagens de aço de maneira descolada à ABIA - que permanece vinculada à Coalizão Embalagens. Este cenário corrobora o relato da ABIVIDRO com relação ao enfraquecimento do Acordo Setorial de Embalagens em Geral firmado em 2015.

A ABREE teve sua fundação posterior à PNRS, de modo que a associação foi concebida a partir da política, de modo a atendê-la. E, finalmente, a FIESP observa a mudança de sua atuação após a PNRS no sentido de cumprimento da política.

Considerando o compartilhamento de responsabilidades na gestão de resíduos sólidos na esfera federal, bem como a atuação integrada das instituições, o CEMPRE considera que o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa tem por objetivo promover esta articulação, sendo o MMA seu “fio condutor”. Além disso, a organização aponta que a implementação da PNRS deve integrar municípios, empresas e catadores, de modo que o CEMPRE relaciona-se com qualquer ente do poder público a partir de demandas.

A ABIVIDRO, por sua vez, observa uma “desarticulação muito grande da política pública”, que já era insatisfatória e piorou na atual gestão federal. Ainda que a associação pontue a existência do Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, a compreensão é de inexistência de uma “verdadeira articulação”, elencando o atual Ministério da Economia como exemplo de desarticulação, ao não considerar efetivamente a agenda da gestão de resíduos sólidos. Esta percepção também é apontada por atores deste grupo de interesse, assim como pelo MMA, explicitando o impacto das assimetrias de poder no contexto de implementação da PNRS na esfera federal.

A efetivação da articulação no contexto do Comitê Orientador é observada como uma dificuldade não superada e, além disso, a ABIVIDRO indica a desarticulação na perspectiva do Ministério das Cidades/MDR, uma vez que este “não ajudou a integração nem a formação de políticas públicas nas esferas municipais”, mantendo-se a realidade de baixa capacidade técnica local, com poucas contribuições

regulatórias por parte do governo federal, em percepção análoga àquela da CNM e das associações de municípios tratadas no capítulo 4. Contudo, os atores supracitados não pontuam o MCidades/MDR como figura responsável pela integração junto aos municípios, sendo esta uma visão particular da ABIVIDRO.

Assim, a associação percebe que “o que efetivamente andou, andou de baixo para cima”, pontuando os MPEs como relevantes atores que, apesar de constituírem órgãos de fiscalização, na prática assumiram o papel do Estado na gestão de resíduos sólidos, tendo sucesso “em alguns lugares”, como também observado no capítulo 4.

Ainda considerando a atuação do Ministério Público como ator relevante para a implementação da PNRS, a ABIVIDRO destaca uma mudança de paradigma quando a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) iniciou sua atuação, notadamente na figura de ações civis públicas<sup>49</sup> - i.e. a atuação dos MPEs do Paraná (MPPR, 2015), do Rio Grande do Sul (MPRS, 2017), de São Paulo (MPSP 2017, 2019) do Acre, junto à Advocacia Geral da União (AGU & MPAC, 2019) e do Mato Grosso do Sul (MPMS, 2020), anteriormente citado. Nesse cenário, a ABIVIDRO vislumbra o “início de um diálogo”, já que esta prática propagou-se rapidamente por diversos estados, exemplificando o caso de Mato Grosso do Sul que possui 189 ações civis públicas instauradas. Com relação aos MPEs, a associação destaca ainda a qualidade técnica destes órgãos.

Desse modo, mesmo que a ABIVIDRO compreenda o acordo setorial de embalagens como insuficiente, a associação vislumbra que a atuação dos MPEs têm colaborado com a implantação da logística reversa em distintos estados. Nesse sentido, esta associação observa o início desse processo no estado de São Paulo, que atualmente possui um arcabouço legal que deixou “absolutamente claro” os papéis de cada ator. Adicionalmente, a ABIVIDRO destaca a atuação do MPMS, por trazer preocupação a regiões do país que pouca atenção recebiam por parte deste acordo setorial.

Ainda com relação ao Mato Grosso do Sul, a ABIVIDRO aborda também o envolvimento do TCE, avaliando positivamente a articulação entre estes órgãos e assinalando a qualidade técnica advinda desta atuação integrada.

---

<sup>49</sup> Uma ação civil pública tem por objetivo instaurar um processo civil com objetivo de defesa, entre outros, do patrimônio público, do meio ambiente e de qualquer outro direito difuso ou coletivo. Estas ações são apresentadas, entre outros órgãos fiscalizatórios, pelo Ministério Público (BRASIL, 1985).

Assim, a ABIVIDRO avalia que a propagação da atuação dos MPEs motiva o início da mudança de atitude por parte do grupo de interesse empresarial associado à logística reversa, notadamente no setor de embalagens. Esta constitui uma articulação do grupo de interesse oficial, esfera estadual, com o grupo de interesse empresarial associado à logística reversa. Conforme observou-se no capítulo 4, os órgãos estaduais também qualificam esta experiência como positiva, ainda que os MPEs estejam desempenhando na prática papéis que não lhes caibam na teoria.

A ABEAÇO observa sua articulação essencialmente junto ao MMA, pontuando um envolvimento “muito maior” deste ministério nas discussões relativas à logística reversa, o que está alinhado aos dados apresentados no capítulo 4 e também à ótica tripartite da visão da gestão de resíduos sólidos do governo federal.

No contexto do Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, a ABEAÇO destaca a participação de ministérios como os da Saúde e da Fazenda no período 2011-2013, observando que após este período “essas discussões acabaram morrendo nesses outros ministérios”, e indicando ainda, no caso do então Ministério da Fazenda, que as discussões acerca de questões tributárias não evoluíram, como apontado pela ABIVIDRO e pelo MMA no capítulo 4, que pontua a baixa relevância atribuída pela instituição econômica à questão da gestão de resíduos sólidos. Este cenário indica novamente que o setor ambiental brasileiro, nesse caso na figura da gestão de resíduos sólidos, encontra-se subjugado às questões econômicas (DRYZEK, 2014).

A ABREE aborda a problemática de articulação horizontal na esfera federal do governo pois, ainda que considere a questão essencialmente ambiental, a depender do resíduo “há necessidade de interação no Ministério da Saúde ou ainda da Fazenda”, considerando que “o assunto deveria ser tratado por um grupo interministerial” com relação a soluções tributárias e incentivos fiscais. É relevante indicar que a associação não indicou o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa como este espaço.

A FIESP, alinhada com os demais atores deste grupo, observa que “as ações de gestão e gerenciamento continuam a cargo do MMA”. A federação classifica o ‘Comitê Interministerial’ como experiência de insucesso pois “na questão dos incentivos, por exemplo, a discussão parece eterna e não se chega a um resultado prático”, analogamente às percepções da ABEAÇO, ABREE e também da ABIVIDRO.

Considerando possíveis sobreposições de atuação na esfera federal, a FIESP assinala a existência destas situações que representam “em alguns casos [...] um gargalo para o desenvolvimento sustentável”. Contudo, a federação observa que o papel do executivo é de seguir a legislação vigente, sendo de competência do legislativo tratar de eventuais sobreposições de atuação.

Acerca das fragilidades e potencialidades do cenário atual da gestão de resíduos brasileira, os atores do grupo de interesse empresarial associados à logística reversa pontuam maior número de fragilidades do que potencialidades.

O CEMPRE elenca cinco fragilidades, sendo elas: (i) a existência de lixões pelo país, observada por diversos atores nesta pesquisa; (ii) o baixo comprometimento da população na realização da separação na fonte, ponto também abordado por atores deste grupo de interesse e também do grupo de interesse coletivo; (iii) a existência de questões tributárias que constituem obstáculos para que a indústria da reciclagem avance, analogamente ao SELUR/SELURB; (iv) a insatisfatória mobilização dos governos locais para a implantação da coleta seletiva, convergindo com a ABETRE; e (v) os investimentos insuficientes em educação ambiental. Esta organização não elencou nenhuma potencialidade.

A ABIVIDRO elenca seis fragilidades, sendo a primeira delas a dificuldade de mudança de paradigma colocada pela PNRS, exemplificada no caso da logística reversa de embalagens, pois a associação observa que o custo da política não relaciona-se majoritariamente ao financiamento do sistema de logística reversa, mas sim à alteração da lógica existente no país de fidelização dos canais de venda pela embalagem.

A segunda fragilidade apontada pela ABIVIDRO relaciona-se à inexistência de uma entidade gestora para o sistema de logística reversa de embalagens. A associação acredita que este ator contribuiria para o enfrentamento de questões como a desarticulação e a complexidade tributária inerentes à logística reversa no país. Em um paralelo com a situação de Portugal, a ABIVIDRO observa a entidade gestora como ator que negociaria com municípios, sendo esta a única organização com expertise no sistema de logística reversa, já que nem o setor público nem o privado possuem tal experiência.

A partir desta compreensão, a ABIVIDRO indica que sua atuação corrente na logística reversa ocorre de maneira reativa, uma vez que “não tem pernas” para agir de maneira proativa. Assim, a partir do estímulo do setor público - notadamente na

figura dos MPEs - a ABIVIDRO busca negociar regionalmente junto aos estados, ao invés de buscar articulações locais com 5.570 municípios.

Nesse sentido, a associação elaborou minutas de legislações estaduais e municipais com foco na logística reversa de embalagens, buscando normativas locais que legissem no nível do comércio, que constitui o “elo da cadeia” puxador do sistema de logística reversa segundo a ABIVIDRO; enquanto o estado legisla regionalmente auxiliando no consorciamento de municípios e também na entrada e saída de resíduos de seu território. Nessa atuação a associação retirou os esforços de negociação junto ao governo federal - na figura do MMA - buscando articular-se com quem “faz realmente acontecer na prática”. A ABIVIDRO pontua ainda que o governo federal deixou a questão da logística reversa sem maiores definições, ficando estados e municípios sem referência de atuação, o que relaciona-se à questão anteriormente mencionada da indefinição de responsabilidades na PNRS.

É interessante observar, neste ponto, que a ABIVIDRO preenche uma lacuna deixada pelo Estado na política pública, notadamente no aspecto de elaborar minutas para legislações estaduais e municipais. Deve-se atentar às consequências desta atuação, uma vez que a ABIVIDRO aborda a questão da logística reversa de embalagens a partir da perspectiva da eficácia e custo benefício do sistema, não necessariamente incorporando a transdisciplinaridade inerente ao enfrentamento da matéria. Não obstante, é relevante questionar qual seria o ator responsável por auxiliar estados e municípios na elaboração de seus regramentos, já que a PNRS apresentou apenas diretrizes gerais e não definiu um arranjo de governança.

A terceira fragilidade observada pela ABIVIDRO é a dissociação da logística reversa e da coleta seletiva, sendo esta questão percebida de diferentes maneiras por atores distintos. Os municípios compreendem a coleta seletiva como indissociável da logística reversa - notadamente de embalagens em geral -, em percepção oposta àquela do setor privado e do MMA quando do processo de discussão do acordo setorial de embalagens em geral (MORO, 2018). O entendimento da ABIVIDRO é de que legalmente a coleta seletiva corresponde a uma responsabilidade municipal enquanto a logística reversa corresponde a uma responsabilidade do setor privado. Ainda assim, a associação pontua a necessária articulação entre elas, já que “uma coisa não funciona separada da outra”. Na prática, a polarização das discussões do acordo setorial de embalagens em geral entre o grupo de interesse empresarial e o MMA, como relata Moro (2018), resultou na indefinição e na sobrecarga dos



municípios que arcam com o custeio da coleta seletiva e também articulam e remuneram - quando há - a participação de organizações de catadores nessa atividade. Considerando a complexidade desta questão, a ABIVIDRO acredita que esta temática “vai para o Supremo [Tribunal Federal] num determinado momento”.

A quarta fragilidade indicada pela ABIVIDRO aborda a falta de vontade política dos municípios no sentido de criar normativas que obriguem a população a realizar a segregação dos resíduos sólidos na fonte. Esta visão pode ser considerada uma simplificação de uma questão complexa que envolve a participação da sociedade na política pública e a mudança de hábitos e comportamentos (FUNG, 2006; DRYZEK, 2014).

Como quinta fragilidade a ABIVIDRO aponta o “modelo da pobreza” que sustenta a reciclagem no Brasil. Esta questão, contudo, não se traduz em uma compreensão de que os catadores de materiais recicláveis devam ser incluídos nos sistemas de logística reversa, mas sim que devem ser foco de políticas de inclusão social por parte do governo, como abordado anteriormente.

Ainda que não tenha sido elencada como fragilidade pela ABIVIDRO, a instituição observou não haver um representante do MMA que possuísse uma visão global desde o início do processo de discussão da PNRS. Esta percepção é análoga à do especialista V do capítulo 5 e reforça o impacto negativo dos poucos recursos técnicos existentes neste Ministério - bem como o fato deste ser uma instituição recente - na coordenação da implementação da PNRS.

Como potencialidade, a ABIVIDRO avalia que os atores do grupo de interesse empresarial associados à logística reversa têm buscado mobilizar-se no sentido de atender a PNRS, ou seja, uma mudança gradual de postura do grupo.

A ABEAÇO elenca três fragilidades e três potencialidades. Como fragilidades, indica a interlocução com municípios de menor porte, assinalando sua baixa capacidade técnica. A associação observa ainda dificuldades na articulação vertical entre estado e município quando, por exemplo, realiza acordos com o estado e os municípios também demandam negociações, compartilhando a abordagem de negociação regional apresentada pela ABIVIDRO. A referida desarticulação pode resultar das negociações federais junto ao grupo de interesse empresarial - subgrupo da logística reversa -, que gerou indefinições acerca das responsabilidades nos sistemas de logística reversa, particularmente de embalagens em geral, e impactou negativamente a governança da gestão de resíduos sólidos.

Ainda no rol de responsabilidades, a ABEAÇO pontua como segunda fragilidade a delimitação de incumbências dos distintos atores, citando os municípios, a entidade gestora, a indústria e os setores privado e público de maneira geral. Esta percepção assemelha-se à questão abordada pela ABIVIDRO referente à dissociação da coleta seletiva e da logística reversa.

Como terceira fragilidade a associação observa a educação da população como gargalo da gestão de resíduos sólidos brasileira, avaliando que “o acesso à informação é muito complicado”. Esta percepção assemelha-se a de atores como a ABRELPE.

Como potencialidades, a ABEAÇO apresenta a evolução do PROLATA, notadamente em sua atuação no pilar das cooperativas. A associação compreende que, mais do que buscar a recuperação de volumes de embalagens de aço, atualmente caminha para o desejo de atuar “com foco no desenvolvimento social da cooperativa”, uma visão de maior transdisciplinaridade da questão do que a ABIVIDRO, por exemplo, ou ainda outros atores do grupo de interesse empresarial que possuem representações sociais negativas com relação aos catadores e sua participação na gestão integrada de resíduos sólidos. É interessante observar que esta percepção da ABEAÇO é resultante do avanço do programa. Nesse contexto, a associação indica que atualmente as cooperativas atuam “de forma bastante profissional”, como também é abordado na coleta de dados junto ao MNCR.

Como segunda potencialidade a ABEAÇO aponta também a evolução de sua atuação na área de educação ambiental. Finalmente, como terceira potencialidade a associação elenca o comportamento dos MPEs buscando saber qual a atuação da ABEAÇO e como é possível aprimorá-la, considerando-os um “forte aliado para a evolução da PNRS”, em percepção análoga à apresentada pela ABIVIDRO e outros atores do grupo de interesse empresarial, como a ABETRE.

A ABREE não elencou as fragilidades e potencialidades do cenário, restando a FIESP, que considera a gestão de resíduos como uma “área em construção”, notando diversas fragilidades mas pontuando especificamente cinco. A primeira delas, alinhada com a percepção do CEMPRE e diversos atores, refere-se à existência de lixões no país ainda hoje, compreendendo que este deveria constituir o foco de atuação do governo, mas observando que “o legislativo continua discutindo ampliação do prazo”. Como observado no capítulo 4, esta questão possui diversas complexidades associadas, notadamente, a sobrecarga dos municípios para

implementação da PNRS e sua baixa capacidade técnica. Contudo, a inexistência de programas federais com foco nessa atuação de fato debilita o fim da disposição final ambientalmente inadequada no país.

Como segundo ponto, a federação indica a inexistência, inoperância e desarticulação de bases de dados com relação à geração, classificação, transporte e destinação final de resíduos sólidos não apenas urbanos, elencando a ausência de informações no estado de São Paulo acerca da geração de resíduos sólidos industriais. Retomando a seção anterior, o grupo de atores relacionado aos prestadores observou a elaboração do SINIR e MTR pela ABETRE como potencialidades, ainda que não tenham abordado a articulação de bases de dados - como SINIR e SNIS - ou ainda o aprimoramento de bases já existentes.

Relacionada à segunda fragilidade, a terceira é pontuada no sentido de que sem dados não é possível realizar ações de planejamento ou orçamento, como observado por outros atores ao longo da pesquisa. Nesse contexto, a FIESP indica a inexistência do PLANARES, a questão de que não são cobrados os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e ainda avalia os PMGIRS como “cópias para se obter fontes de financiamento”, em uma percepção cética do pilar de planejamento da PNRS. A inexistência do PLANARES e suas consequências negativas para o encadeamento do planejamento em resíduos sólidos foram previamente abordadas nesta pesquisa.

Como quarta fragilidade elencada pela FIESP tem-se a debilidade dos órgãos ambientais de controle com relação à insuficiência ou baixa capacidade de seu corpo técnico. Ainda que a federação observe “um grande esforço” por parte destas instituições, compreende que as fragilidades associadas ao corpo técnico resultam em problemas no licenciamento de “unidades de tratamento e destinação de resíduos sólidos, especialmente quando se trata de novas tecnologias”. Problemáticas do corpo técnico de órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento também foram abordadas pela ABRELPE na coleta de dados.

Como quinta fragilidade, a FIESP cita os instrumentos econômicos previstos na PNRS, como incentivos fiscais, tributários e creditícios, que “não saíram do papel”, sendo esta uma questão amplamente abordada pelo grupo de interesse empresarial e que associa-se, como visto no capítulo 4, à assimetria de poder existente entre o MMA e o Ministério da Economia.

### 6.3 Análise Conjunta do Grupo de Interesse Empresarial

Os dados apresentados referentes aos dois subgrupos do grupo de interesse empresarial - o subgrupo dos prestadores e da logística reversa - demonstram sua pluralidade, também observada nos grupos anteriormente analisados, reforçando a complexidade da articulação interna e externa no sentido da implementação da PNRS.

O grupo de interesse empresarial possui maior disponibilidade de recursos humanos e financeiros para despender em processos de articulação envolvendo políticas públicas, o que os coloca usualmente em assimetria se comparado aos demais grupos de interesse (MORO, 2018).

No caso da PNRS, notam-se distintas atuações do grupo de interesse empresarial ao longo do período de estudo. No processo de tramitação, Araújo (2013b) analisa que houve um posicionamento comum no sentido de uma legislação que trouxesse apenas diretrizes gerais para a gestão de resíduos sólidos brasileira, com foco em instrumentos voluntários de política ambiental e sem maiores definições acerca da REP.

Os dados coletados nesta pesquisa corroboram o apoio do setor privado à elaboração de uma política nacional, de modo que a maior parte dos entrevistados afirma ter participado das discussões acerca da PNRS, majoritariamente junto ao legislativo. Nesse aspecto, destaca-se a participação da FIESP por longo período da tramitação da política no Congresso, diversamente aos demais atores que inserem-se de maneira geral ao final da tramitação, quando o poder executivo também passa a participar ativamente do processo.

As motivações para participação no processo de discussão da PNRS, contudo, são distintas nos dois subgrupos. Isso se deve ao fato de que os prestadores buscavam na PNRS uma uniformização dos regramentos, já que anteriormente à promulgação da política pululavam legislações regionais e locais, dificultando a prestação de serviços e demandando adaptação das prestadoras a diversas normativas. Além disso, parte deste subgrupo buscava garantir a possibilidade da utilização de tecnologias voltadas à geração de energia a partir de resíduos (ARAÚJO, 2013b).

Nesse panorama, se por um lado a prestação privada pode dinamizar a gestão de resíduos sólidos através de equipamentos de última geração e novas tecnologias, por outro lado há o risco do interesse econômico sobrevaler-se acerca dos demais

aspectos da gestão de resíduos sólidos, i.e. aspectos ambientais, sociais e de saúde pública. Dessarte, questões como a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços são fundamentais e constituem um obstáculo para a gestão integrada de resíduos sólidos nos moldes da PNRS (ANDRADE & FERREIRA, 2011). Complementarmente, as fragilidades relativas à contratação por parte dos municípios, elencadas pelo especialista I no capítulo 5, contribuem para que a gestão de resíduos sólidos local não evolua no sentido da efetivação da política.

No caso dos prestadores de serviços, portanto, o maior valor da PNRS constitui o estabelecimento de diretrizes gerais a serem seguidas. Por outro lado, mantém-se as dificuldades existentes no processo de contratação dos serviços exploradas no capítulo 5, não levando a modificações expressivas no cenário da prestação desses serviços.

Tratando do subgrupo da logística reversa, é possível observar que o maior interesse na participação da discussão da política relacionava-se à estruturação do modelo de responsabilização dos produtores. Nesse sentido, Araújo (2013b) pontua que atores como a FIESP e o CEMPRE posicionaram-se contrários à REP, sinalizando preferência pela inserção da responsabilidade pelo pós-consumo na forma de ações voluntárias.

Na mesma lógica, a assimetria de poder deste grupo de interesse, como já abordado anteriormente, resultou na ausência da REP na PNRS, sendo substituída pela mais abrangente responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, princípio que constitui alvo de críticas por parte de atores entrevistados pertencentes aos três grupos de interesse, já que amplia a gama de responsáveis e gera indefinição acerca das incumbências na gestão integrada de resíduos sólidos.

Mesmo durante o processo de tramitação da PNRS, Araújo (2013b) observou que na fase final este princípio sofreu críticas do próprio poder legislativo - na figura do Senado -, sinalizando preocupações relacionadas justamente à indefinição de responsabilidades.

Na prática, portanto, o conceito da responsabilidade compartilhada dificulta a responsabilização do grupo de interesse empresarial na gestão de resíduos sólidos no país, num exemplo dos impactos do neoliberalismo e da globalização nas políticas públicas (DRYZEK, 2014), havendo algum paralelo com o *modus operandi* do sistema-mundo proposto por Wallerstein e prejudicando, nesse caso, o equacionamento da gestão de resíduos sólidos brasileira.

Na etapa de negociação dos acordos setoriais, sendo o foco desta análise o de embalagens em geral, divergências e assimetrias de poder internas ao subgrupo da logística reversa foram explicitadas. O processo de discussão do Acordo Setorial de Embalagens em Geral levou os atores desse subgrupo a agruparem-se segundo suas convicções acerca da melhor solução para a logística reversa deste segmento no país. Neste contexto, tem-se uma polarização entre a ABIVIDRO e a Coalizão Empresarial.

Na visão da ABIVIDRO, a instituição de uma entidade gestora do sistema de logística reversa solucionaria uma gama de questões relativas à articulação dos atores e à governança da logística reversa. O ideário de um ator que possui a capacidade de articular os distintos interesses e perspectivas da gestão de resíduos sólidos aproxima-se em alguma medida à ideia de instituição de uma agência apresentada pelo MCidades, ABETRE e SELUR/SELURB. Contudo, é necessário pontuar que, mesmo havendo um ator que centralizasse a atuação relacionada à gestão de resíduos sólidos, questões como a participação e a articulação continuam sendo um desafio no caso de uma política transversal como a PNRS.

Ainda que a proposta da ABIVIDRO por um lado evolua na responsabilização do grupo de interesse empresarial, já que propõe efetivamente a estruturação de um sistema, por outro lado não fica clara a articulação desse modelo com os catadores (MORO, 2018). Revela-se, desse modo, uma perspectiva tecnicista que desconsidera a indissociabilidade da gestão de resíduos sólidos com a atuação dos catadores, sendo fundamental retomar a relevância destes atores para o funcionamento da indústria da reciclagem no país, bem como as graves consequências de estabelecer um modelo que não inclua estes profissionais (WILSON et al., 2009).

A atuação do MMA como coordenador do processo se deu na tentativa de firmar o acordo que possuísse maior apoio do grupo de interesse empresarial, ainda que, na prática, este instrumento não avançasse além do cenário já existente (MORO, 2018).

Considerando o acordo setorial existente pela perspectiva de sua articulação com os catadores de materiais recicláveis, observa-se sua relevância, uma vez que o MNCR aponta na coleta de dados que, desde que teve as portas para o diálogo com a categoria fechadas pelo governo federal, a remuneração das organizações de catadores é advinda do grupo de interesse empresarial, notadamente na figura da Coalizão, além das pontuais municipalidades que remuneram-nos pela prestação de serviços relativos à coleta seletiva.

Nesse sentido, é válido ressaltar que atores como a FIESP reconhecem no processo de tramitação da PNRS os catadores como a base da indústria da reciclagem no país, como também já foi atestado pela literatura (WILSON et al., 2009; ARAÚJO, 2013b, PEREIRA & GOES, 2016), devendo ser considerada e aprimorada ao longo do tempo na visão deste ator.

Em paralelo aos embates no contexto do Acordo Setorial de Embalagens em Geral, observa-se a ABEAÇO tomando um caminho alternativo para firmar um termo de compromisso junto ao MMA. Este processo revela a dificuldade e complexidade de equacionar, na figura de um único acordo, cadeias produtivas com características distintas. Com relação à articulação com os catadores, a ABEAÇO revelou uma experiência positiva ao longo do tempo.

Tendo em vista a discussão do acordo setorial de embalagens em geral, é interessante considerar a “legitimidade das intenções” dos atores do grupo empresarial, como destacam Lorenzetti & Carrion (2012, p. 732), uma vez que posicionamentos a favor de questões socioambientais podem ocultar interesses econômicos. Analogamente à coleta de dados junto à ABIVIDRO, Araújo (2013b) pontua que o enfoque no apoio aos catadores encabeçado pelo CEMPRES contribui para minimizar “a necessidade de atuação direta dos industriais” na logística reversa (p. 258), sinalizando a busca do acordo firmado pela manutenção do *status quo*, com a realização de poucas ações na esfera da reciclagem pelo setor privado.

Considerando-se o instrumento do acordo setorial, Moro (2018) o compreende como uma estratégia de articulação dos grupos de interesse para o equacionamento da logística reversa. Esta pesquisa corroborou que a discussão dos acordos setoriais propiciou a articulação do Estado com o grupo de interesse empresarial. Contudo, a participação do Estado ocorreu de maneira centralizada no governo federal, no contexto do Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa e, mais especificamente, na figura do MMA, ator central na relação do subgrupo da logística reversa com o governo. Além disso, esta articulação limitou-se às fases de proposição, negociação e conclusão do acordo, não havendo previsão para seu acompanhamento, já que o MMA esclarece na coleta de dados que não possui capacidade técnica para fiscalizar o cumprimento dos acordos setoriais, tarefa que caberia aos estados e municípios.

Nesta perspectiva, a manifestação do poder do grupo de interesse empresarial se dá pela limitação da participação dos demais atores dos distintos grupos de

interesse na negociação do acordo setorial, havendo uma maior representação dos interesses empresariais do que dos demais. Sendo este o caso, o acordo setorial pode ser observado como instrumento que na prática representou um abrandamento em relação a um cenário de regulação, favorecendo os interesses privados em relação aos da coletividade (BACHRACH & BARATZ, 2011; MORO, 2018).

Ainda que seja fundamental a participação deste grupo de interesse na gestão integrada de resíduos sólidos, seu descolamento da articulação com os demais atores, i.e. os municípios, manteve a sobrecarga dos governos locais, que arcam em sua totalidade com os serviços de coleta seletiva, gerando-se um imbróglcio acerca dos pontos de contato da coleta seletiva com a logística reversa, notadamente no caso dos resíduos de embalagens em geral.

A própria compreensão do MMA de que se tratam de questões distintas (MORO, 2018) é extremamente prejudicial para o equacionamento dos custos da gestão de resíduos sólidos na esfera local, gerando obstáculos para a recuperação de resíduos e sua reinserção no ciclo produtivo. Esta questão relaciona-se amplamente à governança, porquanto trata-se de definir limites de atuação e responsabilidades em áreas indissociáveis, mas é ainda pouco explorada pela literatura, sendo essencial aprofundá-la a fim de aprimorar a gestão integrada de resíduos sólidos no país.

Nesse sentido, no processo de discussão do Acordo Setorial de Embalagens, um parecer jurídico do MMA apontou que um sistema de logística reversa não poderia tomar como premissa a existência de um serviço público de manejo de resíduos para seu funcionamento, devendo estruturar-se independentemente. Além disso, o setor jurídico do MMA indicou que o acordo setorial não poderia prever responsabilidades aos municípios, uma vez que estes não constituem parte no acordo (MORO, 2018). Esta postura revela a complexidade de buscar isolar a negociação do acordo setorial, centralizando-a na figura do governo federal e do grupo de interesse empresarial, gerando possíveis áreas de sobreposição de etapas do gerenciamento dos resíduos sólidos e, mais ainda, tratando separadamente processos que operam sob a mesma lógica, qual seja, de recuperação do resíduo sólido para sua reinserção na cadeia produtiva.

A partir da mobilização dos municípios buscando a participação na negociação deste acordo setorial, o MMA pontuou que deve existir articulação entre o grupo de interesse empresarial e os municípios, mas esta articulação deve se dar diretamente



por termos de compromisso dos governos locais junto ao setor privado (MORO, 2018). Isso tem acontecido, em paralelo, na atuação dos MPEs, ainda que o grupo de interesse empresarial venha buscando negociar regionalmente junto aos estados.

Contudo, esta visão do MMA enfraquece o acordo setorial e coloca em jogo sua legitimidade (MORO, 2018), já que na prática este instrumento não aborda uma etapa essencial relativa ao processo de recuperação destes resíduos sólidos. Além disso, se o governo federal levou cinco anos na negociação deste acordo, é relevante questionar qual seria a viabilidade para mais de 5 mil governos locais fazerem-no, considerando que as municipalidades possuem em geral capacidade técnica mais limitada que o governo federal. Neste aspecto, o MMA contribuiu para mais uma vertente da sobrecarga dos municípios na efetivação da PNRS, uma vez que este ator não buscou a negociação de um modelo padrão ou um formato que pudesse ser aplicado aos municípios e adaptado conforme a necessidade.

Nesse sentido, Fagliari (2017) indica que

O Art. 19, § 5º veda a participação do serviço público de limpeza urbana em atividades e processos de estabelecimentos privados, de forma que os setores industriais se responsabilizem por seus processos de gestão. No entanto, no seu Art. 33 § 7º, a lei permite a participação do serviço público de limpeza urbana em processo de logística reversa condicionando a um acordo entre as partes e que este seja devidamente remunerado. Ou seja, caso a municipalidade tenha papel direto em processos de logística reversa, recebimento, armazenagem e destinação de resíduos, os produtores, fabricantes, importadores e comerciantes devem realizar uma compensação financeira à administração pública pelos serviços prestados, o que é coerente e mantém a responsabilidade encadeada com todos os membros da cadeia. (FAGLIARI, 2017, p. 20).

A possível remuneração municipal pelos serviços prestados à logística reversa por parte do grupo de interesse empresarial é abordada na coleta de dados junto ao Instituto Pólis, mas esta remuneração constitui um ponto de tensão entre os catadores de materiais recicláveis e os municípios, pois os primeiros têm preferência pelo recebimento direto de recursos do setor privado do que o recebimento via município. Estas problemáticas revelam que o tratamento da logística reversa - particularmente de embalagens em geral - como instrumento isolado representa uma percepção simplista e frágil, que impacta diretamente na gestão integrada de resíduos sólidos e em sua governança no país, interferindo na atuação de todos os grupos de interesse.

Para além do caso de embalagens em geral, é possível considerar que distintos acordos setoriais poderão definir estratégias diversas para a logística reversa de cada

setor produtivo. Neste aspecto, é relevante considerar a viabilidade de haver numerosos regramentos a serem observados pela população no descarte de distintas tipologias de resíduos sólidos, como a existência de múltiplos pontos de entrega voluntária disponíveis em diferentes localidades por tipologia de resíduo. Um cenário de variadas estratégias pode resultar na inefetividade da gestão de resíduos sólidos no país, uma vez que a população, que também não foi incluída na negociação dos acordos setoriais, não possuirá conhecimento ou interesse por realizar o descarte adequado, não havendo também incentivos ou punições previstos caso não cumpra com sua parcela da responsabilidade compartilhada. Dessa forma, além de buscar a articulação das estratégias a fim de unificar os pontos de entrega voluntária, por exemplo, seria relevante observar a ordem de prioridade na gestão de resíduos estabelecida pela PNRS, economizando recursos com a logística reversa.

Por fim, mas não menos importante, a não efetivação dos instrumentos econômicos previstos na PNRS é percebida pelo grupo de interesse empresarial como uma fragilidade da política. Nesse sentido, Araújo (2013b) destaca a compreensão do legislador acerca da necessária existência na PNRS de instrumentos de incentivo ao setor. Contudo, a autora destaca a interferência do Executivo para supressão de tais ferramentas da legislação, devendo estas serem reguladas por legislação própria.

Nesse caso, Araújo (2013b) observa que esta prática não ocorre apenas para instrumentos econômicos das políticas públicas ambientais, mas de maneira geral o Executivo tem como prática analisar e normatizar separadamente instrumentos econômicos. Não obstante, a autora atribui a imobilidade dos instrumentos econômicos no caso das políticas públicas ambientais ao “vínculo histórico ao comando e controle” (p. 256) e também à relutância dos órgãos econômicos do Estado, reforçando o retrato de subjugo das questões ambientais às questões econômicas (OLIVEIRA, 2011; DRYZEK, 2014).

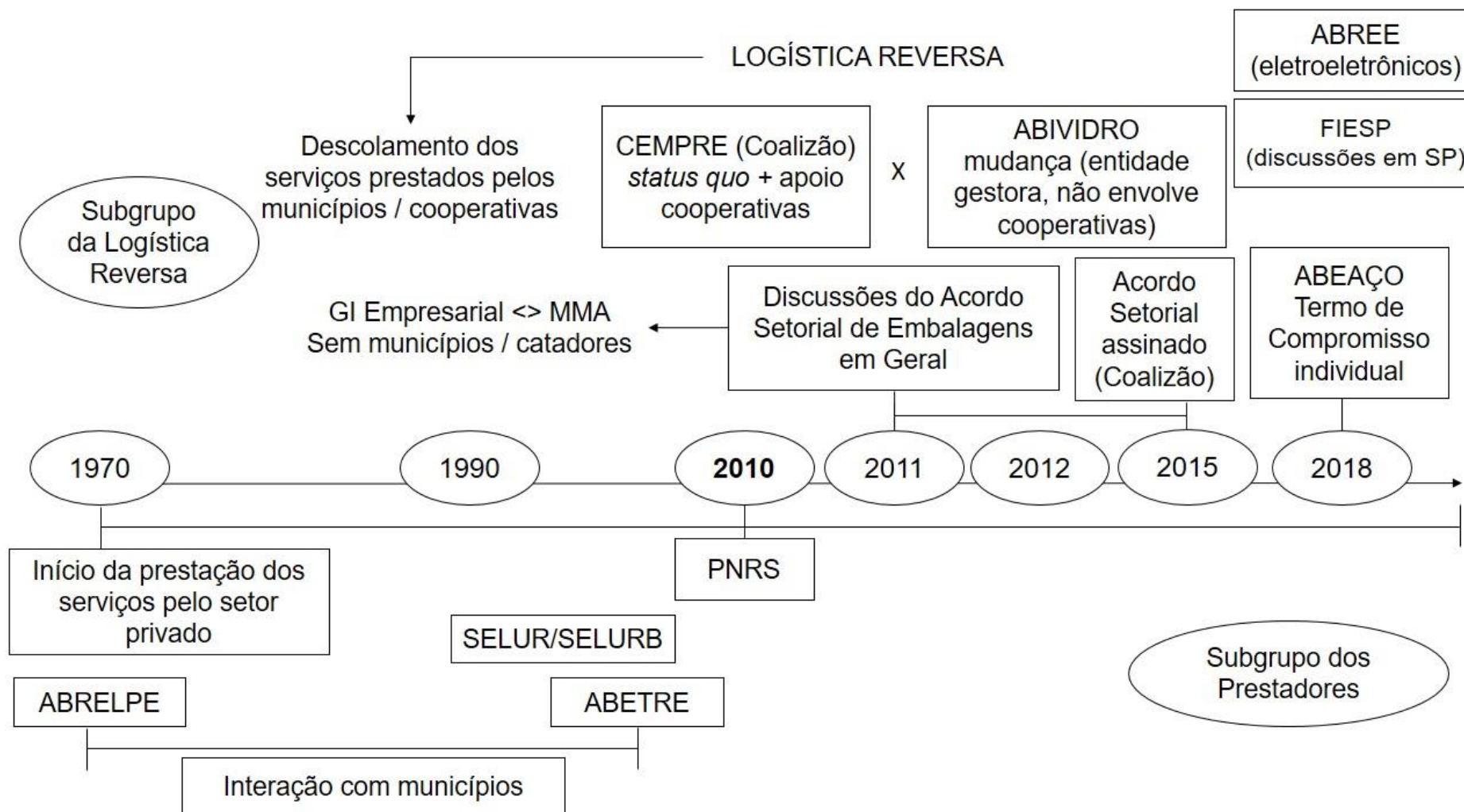
A presente análise revela que, mesmo com divergências e pluralidade de perspectivas dentro do grupo de interesse empresarial, observa-se de maneira geral que neste grupo os interesses econômicos sobrepõem-se às demais questões relativas à gestão de resíduos sólidos no país (ANDRADE & FERREIRA, 2011), sendo seu resultado mais expressivo na PNRS a supressão da REP e sua substituição por um modelo mais generalista, que decorreu na criação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Nesse sentido, Moro (2018) indica a

necessidade de que um arranjo de governança seja capaz de equacionar a prevalência dos interesses econômicos na atuação do setor privado.

No caso da PNRS, a inexistência de um arranjo de governança resultou em pouca mudança efetiva na atuação do grupo de interesse empresarial, seja no subgrupo dos prestadores de serviços, seja no da logística reversa, de modo que pressões *bottom-up* foram responsáveis por iniciar mudanças pelo país, como destacado pela ABIVIDRO, ABEAÇO, ABETRE e outros atores, tratando dos MPEs.

Assim, a partir da análise conjunta deste grupo de interesse, a Figura 27 esquematiza a participação dos atores entrevistados na gestão de resíduos sólidos e o Quadro 8 apresenta os obstáculos para a governança no grupo de interesse empresarial.

Figura 27. Atuação dos entrevistados do grupo de interesse empresarial na gestão de resíduos sólidos.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados apresentados e referências do capítulo 6.

Quadro 8. Obstáculos para a governança no grupo de interesse empresarial.

n	<b>Obstáculos da Governança - Grupo de interesse empresarial</b>
1	Fragilidade na sustentabilidade econômico-financeira dos serviços
2	Dificuldades para a efetivação da regionalização da gestão de resíduos sólidos
3	Comunicação e participação da população na gestão de resíduos sólidos
4	Responsabilização do poder público - especialmente local - pelas fragilidades do sistema
5	Oposição à responsabilidade estendida do produtor resultou na responsabilidade compartilhada
6	Distintas compreensões sobre a indissociabilidade da logística reversa e do serviço de coleta seletiva
7	Instrumentos econômicos previstos na PNRS não foram regulamentados

Fonte: Elaborado pela autora.

Este panorama revela os seguintes aprendizados acerca da governança do grupo de interesse empresarial:

1. Da mesma forma que ocorre nos grupos de interesse anteriores, a *existência da Política Nacional de Resíduos Sólidos é percebida como relevante* para o cenário da gestão de resíduos sólidos no país, definindo as diretrizes gerais a serem observadas pelo setor.

2. Este grupo de interesse caracteriza-se pela *prevalência da perspectiva econômica* sobre as demais perspectivas da gestão de resíduos sólidos.

3. Os acordos setoriais mostraram-se *instrumentos centralizados que favorecem os interesses do grupo* de interesse empresarial; contudo, a *atuação bottom-up dos MPEs tem sido fundamental* para o avanço da logística reversa no país.

4. A *desarticulação entre a coleta seletiva e a logística reversa* - particularmente de embalagens em geral - representa *um dos maiores imbróglios da PNRS*; atualmente, a indefinição da temática *onera os municípios e desobriga o setor privado* na etapa de recuperação dos resíduos sólidos.

5. Ainda que tenha definido diretrizes gerais para a prestação de serviços, a PNRS *pouco impactou no sentido de aprimorar as contratações* para concessão dos serviços, tampouco representou melhorias em sua sustentabilidade econômico-financeira.

6. No caso do grupo de interesse empresarial, devido a seu poder político e econômico, *é fundamental que o grupo de interesse oficial disponha de estratégias que permitam maior equidade na governança da gestão de resíduos sólidos.*

Este cenário, assim como nos grupos de interesse anteriormente analisados, revela a pluralidade dos envolvidos na gestão de resíduos sólidos e a conseqüente complexidade para efetivação de uma política pública transversal como a PNRS.

O capítulo seguinte busca analisar de maneira integrada os três grupos de interesse, enfatizando os elementos de (des)articulação, bem como as potencialidades e fragilidades para a governança da gestão de resíduos sólidos brasileira.

## Capítulo 7 – Análise Integrada dos Grupos de Interesse

A gestão de resíduos sólidos no Brasil iniciou-se de maneira mais contundente na década de 1970, quando os serviços passaram a ser prestados pelos governos municipais, seja de maneira direta - prestação pelo próprio município -, ou indireta - através da contratação de prestadores públicos ou privados.

A promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010, consolidou a visão dos resíduos sólidos como bens que possuem valor e podem ser reintroduzidos nos processos produtivos, viabilizando a economia de recursos naturais, gerando emprego e renda. Nesse sentido, o ideário do *lixo* como algo que não possui valor foi superado na visão da política pública (DEMAJOROVIC, 1995; VELLOSO, 2008; MORO, 2018).

Tratando-se de uma temática indissociável do modo de vida atual do ser humano, a gestão de resíduos sólidos se constitui como questão transversal, ao passo que impacta e é impactada por distintas áreas, i.e. educação, meio ambiente, economia, saúde pública, cultura, entre outras. Nesse sentido, um grande rol de atores se envolvem nesse processo, observando a questão a partir de suas perspectivas particulares e possuindo interesses distintos, o que torna a governança da gestão de resíduos sólidos uma temática essencial para a efetivação de qualquer estratégia formulada para o setor.

Como abordado no referencial teórico desta tese, o processo de governança ocorre a partir da interação e articulação dos atores pertencentes ao grupo de interesse oficial, coletivo e empresarial, que buscam influenciar uma política pública conforme seus interesses particulares. A análise conduzida nesta tese explorou a interação de atores pertencentes aos três grupos de interesse a fim de verificar como a (des)articulação destes grupos relacionou-se ao ciclo da política pública da gestão de resíduos sólidos no país.

Para uma análise integrada dos grupos de interesse em suas participações nas distintas etapas do ciclo da política pública para a gestão de resíduos sólidos, o Quadro 9 apresenta os principais eventos e grupos de interesse envolvidos em cada etapa desta política.

Quadro 9. Principais eventos e atores relacionados às fases do ciclo da política pública de gestão de resíduos sólidos brasileira.

<b>Principais Eventos</b>	<b>Grupos de Interesse Envolvidos</b>
<b>Fase (i) demandas / identificação do problema</b>	
1991: Início da tramitação da PNRS 1999: Campanha “Criança no lixo, nunca mais”	Grupo de Interesse Oficial (legislativo e diversos órgãos federais) Grupo de Interesse Coletivo (FNLC, catadores)
<b>Fase (ii) inserção na agenda</b>	
2003: Criação do CIISC	Grupo de Interesse Oficial (diversos órgãos federais, principalmente: Secretaria da Presidência, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério das Cidades) Grupo de Interesse Coletivo (MNCR)
<b>Fase (iii) formulação de alternativas / soluções / estratégias</b>	
1991-2010: Discussão e tramitação da PNRS no Congresso	Grupo de Interesse Oficial (legislativo federal, executivo federal - principalmente presidência e MMA - após 2007, PL 1991) Grupo de Interesse Coletivo (MNCR, Associações de Classe, ONGs) Grupo de Interesse Empresarial (subgrupos prestadores e logística reversa)
<b>Fase (iv) tomada de decisão</b>	
Agosto/2010: Promulgação PNRS Dezembro/2010: Regulamentação PNRS	Grupo de Interesse Oficial (legislativo e executivo federal)
<b>Fase (v) implementação</b>	
2011 - 2012: Elaboração PLANARES 2012: Não apreciação do PLANARES pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (MAPA*) - interrupção do processo  2015 - presente: Queda da dotação orçamentária de ações da LOA** relacionadas à implementação da PNRS (MARTINS, 2018)  2011 - 2015: Discussão e aprovação do acordo setorial de embalagens	Grupo de Interesse Oficial, principalmente MMA, IPEA Grupo de Interesse Coletivo, principalmente associações de classe  Grupo de Interesse Oficial  Grupo de Interesse Oficial (MMA, Comitê orientador para a implantação dos sistemas de logística reversa) Grupo de Interesse Empresarial (subgrupo logística reversa)



<b>Principais Eventos</b>	<b>Grupos de Interesse Envolvidos</b>
<p>2011 - presente: Elaboração de Planos Estaduais e Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos</p> <p>Déc. 1990 - presente: Remuneração de organizações de catadores</p> <p>Déc. 1990 - presente: Atuação MPEs (<i>bottom-up</i>)</p>	<p>Grupo de Interesse Oficial (governos estaduais e municipais)</p> <p>Grupo de Interesse Oficial (governo federal, estadual, municipal) - investimentos pontuais</p> <p>Grupo de Interesse Empresarial (Coalizão Embalagens, ABEAÇO)</p>
<b>Fase (vi) impacto da estratégia implementada</b>	
<p>2010-2019: Evolução de 74,9% para 75,1% de disposição final em aterros sanitários (SNIS, 2010; 2019)</p> <p>2010-2019: Existência de coleta seletiva de "recicláveis secos" (CS001) de 39,1% para 38,7% dos municípios (SNIS, 2010; 2019)</p> <p>2010-2019: Evolução da massa recolhida pela coleta seletiva por catadores com apoio da prefeitura (CS048) de 37,3% para 36,8% (SNIS, 2010; 2019)</p>	<p>Grupo de Interesse Oficial</p> <p>Grupo de Interesse Coletivo</p> <p>Grupo de Interesse Empresarial</p>
<b>Fase (vii) avaliação</b>	
<p>Relevância da existência da PNRS</p> <p>Baixo impacto da PNRS na gestão de resíduos sólidos no Brasil, principalmente em relação às arrojadas diretrizes da lei, como a ordem de prioridade para a gestão (Art. 9º da PNRS) / Pouca contribuição da política com a sustentabilidade</p> <p>Crescimento da participação do Grupo de Interesse Empresarial</p> <p>Fragilidade da política pública frente às mudanças políticas federais</p> <p>Baixa articulação dos atores (atual exclusão do Grupo de Interesse Coletivo - CAPELARI et al., 2020)</p> <p>Sobrecarga dos municípios</p>	

Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados desta pesquisa, em Le Prestre (2005) e nas referências supracitadas. // \*Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento // \*\*Lei orçamentária anual.

A partir dos eventos temporalmente elencados, observa-se que a definição das fases do ciclo das políticas públicas não é exata, havendo sobreposições entre elas, sendo este um dos aspectos da complexidade da análise de políticas públicas.

Observa-se, ainda, que a ascensão da problemática dos resíduos sólidos na sociedade brasileira ocorreu após o início da tramitação da PNRS, mais expressivamente a partir da articulação do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, especialmente no contexto da campanha “Criança no Lixo, Nunca Mais”, com atuação híbrida do grupo de interesse coletivo e oficial - neste último, notadamente com a participação de órgãos federais. Esta mobilização ao final da década de 1990 contribuiu também para: (i) mobilizações regionais e locais; (ii) início da atuação do Ministério Público junto aos municípios; e (iii) apropriação do executivo federal pela temática dos resíduos sólidos.

Em 2003, a criação do CIISC sinaliza a entrada da temática na agenda do executivo federal, inicialmente pela perspectiva social dos catadores de materiais recicláveis, representados pelo MNCR. A proximidade entre a então gestão na presidência da república e o MNCR - notadamente no período 2003-2010 - é relevante para compreender a atuação do governo alinhada às pautas do movimento, resultando na futura inclusão dos catadores de materiais recicláveis na legislação, assim como diversas ações voltadas à categoria, como o Projeto Cataforte. Esta situação de proximidade ocorre durante o ciclo progressista, no qual evoluíram diversas políticas sociais no país.

No contexto da política pública, observa-se a formação de agenda para a gestão de resíduos sólidos a partir do modelo de fluxos proposto por Kingdom (2003), havendo um evento inicial que contribuiu para que a sociedade e a mídia focassem suas atenções na questão - com maior importância para a existência de lixões e de pessoas que viviam e sobreviviam a partir dessas estruturas, inclusive crianças. Esta mobilização contribuiu para o processo paralelo de organização e fundação do MNCR. Este primeiro fluxo influencia o tratamento da questão até os dias atuais, com foco no encerramento dos lixões. No segundo fluxo, tem-se a tramitação da PNRS, que já ocorria quando teve início o primeiro, favorecendo as discussões em torno de estratégias para solucionar a problemática da gestão de resíduos. Finalmente, no terceiro fluxo tem-se a chegada ao governo federal, em 2003, de um grupo político afeto aos movimentos sociais, especificamente ao MNCR, sendo essa uma ponte para inclusão da gestão de resíduos na agenda do executivo federal.

Tais fluxos, permeados por figuras-chave do governo e da sociedade civil organizada, como aponta Dias (2009), aliados a um processo legislativo que

caminhava a passos vagarosos, sem prioridade na agenda, formaram a janela de oportunidade necessária à inserção da política pública sobre resíduos sólidos na agenda federal - favorecida também pela promulgação da PFSB em 2007.

Considerando a manutenção da temática na agenda, os resultados desta pesquisa indicam que após 2016 a PNRS é inicialmente despriorizada - conforme o MMA -, retornando em 2019 - durante o ciclo político neoliberal autoritário -, mas com um discurso distinto, embasado por princípios neoliberais conservadores, focado no tecnicismo e no discurso privatista, com maior proximidade do grupo de interesse empresarial e com portas fechadas ao grupo de interesse coletivo e aos processos de articulação. A visão atual se encontra desalinhada da PNRS e resulta em estagnação e retrocessos para a política.

Durante a fase de formulação de estratégias, nota-se a interação de distintos interesses dos três grupos a fim de influenciarem a política de acordo com suas preocupações e perspectivas. Dentre as questões em debate no processo de tramitação da PNRS, destacam-se: (i) a inclusão dos catadores na política, representando os interesses do grupo de interesse coletivo; (ii) o planejamento como um dos pilares da legislação, conforme a perspectiva do MMA; (iii) o estabelecimento de regramentos gerais sem maior detalhamento, de acordo com os interesses empresariais, dos subgrupos de prestação dos serviços e logística reversa; e (iv) o modelo de responsabilização dos produtores, sendo vitoriosos os interesses empresariais - subgrupo da logística reversa - pela responsabilização mais ampla e generalista. Destaca-se novamente o fato de que a política conquistou um “grau de consenso elevado” (ARAÚJO, 2013b, p. 258) para sua aprovação, deixando alguns pontos de discussão para a regulamentação.

Após a tomada de decisão, observa-se que a fase de implementação possui eventos que fragilizam a PNRS, como a parca previsão de recursos seguida da queda da dotação orçamentária para ações voltadas à gestão de resíduos sólidos, como analisou Martins (2018) em seu estudo. Além disso, os entraves político-burocráticos ocorridos no processo de apreciação do PLANARES impactaram negativamente no encadeamento do planejamento em resíduos sólidos, havendo pouca referência para que estados e municípios elaborassem seus planos.

Os entraves do PLANARES explicitam os limites da atuação do MMA na coordenação da implementação da PNRS, o que diverge da literatura que pontua a necessidade de habilidades gerenciais e políticas por parte dos responsáveis por coordenar uma política pública. Adicionalmente, a implementação da PNRS não ocorre de maneira independente do contexto político e socioeconômico, de forma que a transformação desses contextos fragiliza e interfere na implementação, tanto pela mudança da agenda quanto pela percepção do Estado sobre a política pública de resíduos. É relevante pontuar que, em termos de política ambiental brasileira, houve uma guinada em seus rumos a partir de 2019 (SABATIER & MAZMANIAN, 1979; CAPELARI et al., 2020).

Considerando os contextos políticos do período de estudo, observa-se que, desde a redemocratização, a gestão política, em suas distintas esferas, varia entre percepções do Estado: (i) enquanto garantidor dos direitos da população, adotando abordagens de gestão, participação e controle social - em alinhamento com a Constituição de 1988; e (ii) como conjunto de instituições que gerem o país, necessitando de eficiência administrativa e financeira, prezando pelo Estado mínimo (MONTEIRO & MOURA, 2019).

Há ainda eventos que iniciam-se antes da promulgação da PNRS mas são fortalecidos por sua existência, como a remuneração de catadores pelos serviços prestados - seja por ações do governo federal, pontualmente por municípios ou pela atuação do grupo de interesse empresarial - e também a atuação *bottom-up* dos MPEs, notadamente: (i) na capacitação dos municípios com relação à gestão de resíduos sólidos e à PNRS; (ii) no encerramento de locais de disposição inadequada de resíduos, desde o período de atuação do FNLC; (iii) no fomento e efetivação da regionalização e formação de consórcios; e (iv) na implementação efetiva da logística reversa e da responsabilização dos produtores.

A atuação dos MPEs é um exemplo de como a implementação da política pública é complexa e não se define por processos *top-down* ou *bottom-up*, mas sim por uma combinação destes, funcionando como um contínuo entre as esferas do poder público e, portanto, sendo essencial sua articulação vertical. Além disso, o processo de implementação depende fortemente da atuação local, no sentido de adequar sua realidade às diretrizes federais, diferentemente de um simples cumprimento de orientações (SCHOFIELD, 2001).

A inexistência de um “fio condutor” para as ações de implementação da PNRS - o que poderia ter sido o papel do PLANARES - impacta negativamente na avaliação dos impactos da Política, ainda que os dados do SNIS devam ser analisados com cautela devido às fragilidades advindas, principalmente, da autodeclaração, temática previamente explorada.

Nesse sentido, ainda que de maneira geral os atores reconheçam a relevância da existência da PNRS - pois possibilitou que distintos atores se atentassem e inserissem a temática em suas agendas -, efetivamente seu impacto foi baixo se comparado às avançadas diretrizes propostas, notadamente a ordem de prioridade estabelecida para a gestão de resíduos: “não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010a, Art. 9º), que fomenta uma drástica mudança no setor. Assim, a Política contribuiu parcamente com a sustentabilidade da gestão de resíduos e, conseqüentemente, do país.

De maneira geral, observou-se também a baixa articulação dos atores no sentido da implementação da PNRS, o que resulta da inexistência de um arranjo de governança para a gestão de resíduos sólidos estabelecido pela Política. Aqui é possível questionar, considerando que a PNRS foi elaborada no mesmo formato da PNMA, por que não foi definido um arranjo robusto, i.e. análogo ao SISNAMA. A instituição dos Comitês Interministeriais favoreceu a articulação - notadamente horizontal na esfera federal -, mas a constituição dos espaços por meio de decretos fragilizou-os.

Como principais conseqüências da inexistência deste arranjo, tem-se: (i) a indefinição de responsabilidades dos distintos atores; (ii) a sobrecarga dos municípios para implementação da PNRS; (iii) a incapacidade do MMA em coordenar a implementação da política devido ao menor poder deste ministério dentre os órgãos da esfera federal, bem como a limitação técnica e financeira para atuar em tema de tamanha amplitude; e (iv) a instabilidade da política frente às mudanças na gestão política federal.

Buscando sintetizar esta discussão, o Quadro 10 apresenta os elementos que fortaleceram e fragilizaram a governança da gestão de resíduos sólidos no período de estudo.

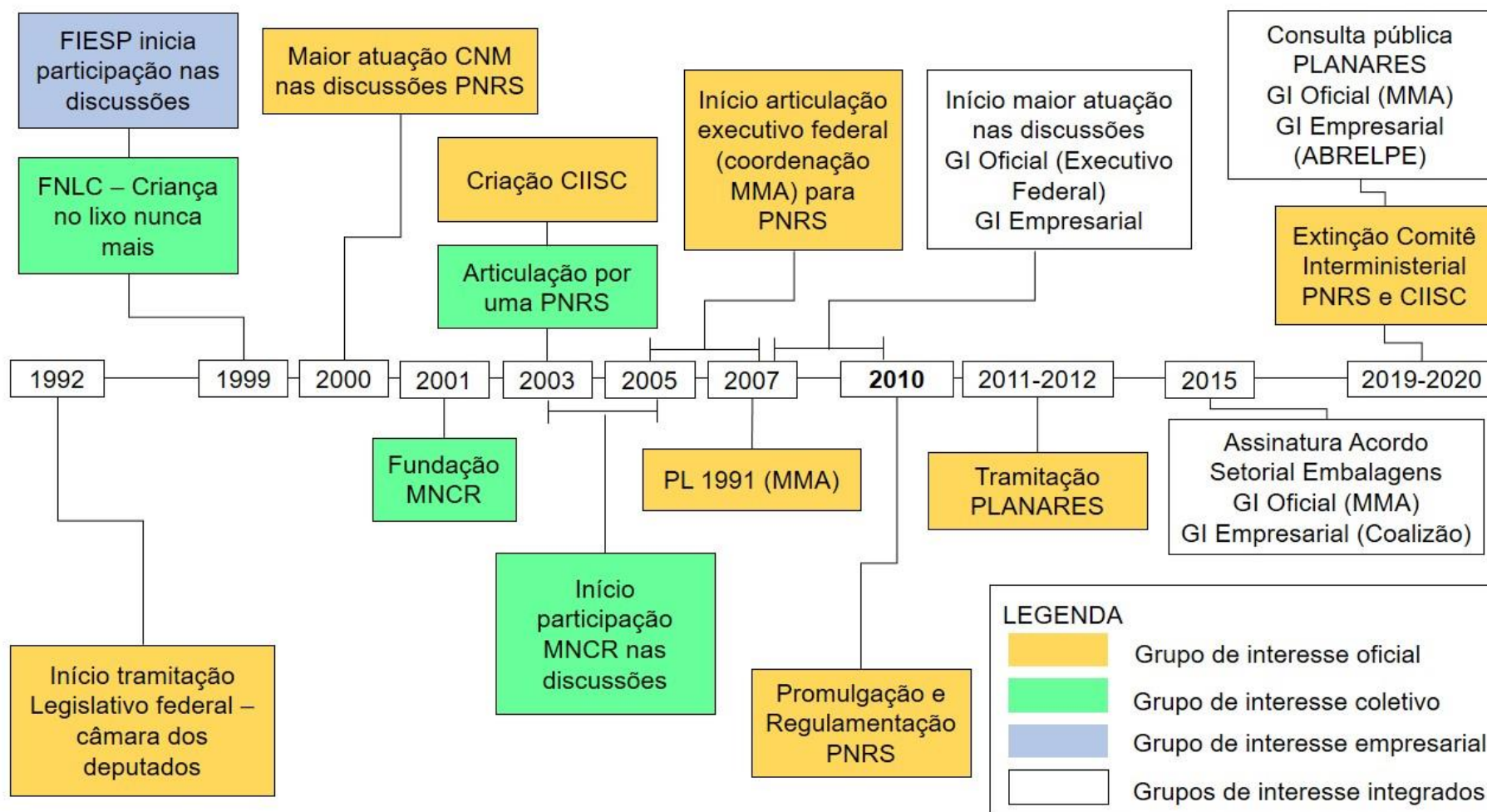
Quadro 10. Elementos que fortaleceram e fragilizaram a governança da gestão de resíduos sólidos brasileira (1991-2020).

<b>Elementos de fortalecimento</b>	<b>Elementos de fragilização</b>
FNLC e campanha “Criança no lixo nunca mais”	Entraves político-burocráticos que inviabilizaram a aprovação do PLANARES - prejuízos ao encadeamento do planejamento
Fundação do MNCR	Engessamento do prazo para cumprimento do Art. 9º (ordem de prioridade) e visão reducionista deste como “prazo para encerramento de lixões”
Eleição de um governo afeto às pautas dos catadores - criação de ambiente favorável	Queda da previsão de recursos para o setor
Criação do CIISC	Mudança do cenário político e econômico
Promulgação da PFSB	Saída da temática da agenda federal e retorno com foco distinto da PNRS
Engajamento do executivo na tramitação da PNRS	Eleição de um governo que gerou ambiente desfavorável à articulação, gestão integrada e visão sistêmica
Promulgação da PNRS	
Criação dos Comitês Interministeriais pelo Decreto Regulamentador da PNRS	Extinção do CIISC e Comitê Interministerial para Implantação da PNRS
Estudos para elaboração da primeira versão do PLANARES	

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando os grupos de interesse e sua atuação ao longo do período de análise desta pesquisa (Figura 28), é possível observar sua pluralidade, mesmo internamente a cada grupo, o que dificulta a implementação da política e justifica a existência de um arranjo de governança, uma vez que efetivar a PNRS depende da articulação e consonância entre os distintos atores.

Figura 28. Linha do tempo da atuação dos grupos de interesse na governança da gestão de resíduos sólidos brasileira.



Fonte: Elaborada pela autora.

Explorando a articulação interna ao grupo de interesse oficial - horizontal e vertical - ainda que seja uma questão estratégica e imprescindível para a governança da gestão de resíduos sólidos, a indefinição de um arranjo que articula os atores resulta no tratamento das questões de maneira isolada, limitando os avanços da estratégia definida pela PNRS (MOURA, 2016; HEIJDEN, 2019). Esta desarticulação é reforçada pela quebra do pilar do planejamento, advinda da não aprovação do PLANARES.

No capítulo 4 é possível observar movimentações no sentido da articulação horizontal do governo federal e dos governos estaduais. A articulação horizontal federal foi favorecida pela instituição do Comitê Interministerial para a Implementação da PNRS - sob coordenação do MMA -, reunindo diferentes atores que atuam na gestão de resíduos sólidos sob a ótica tripartite e favorecendo o diálogo no sentido de compreensões convergentes para a implementação da Política. A relevância desta articulação horizontal é elencada por atores dos grupos de interesse coletivo e empresarial, reforçando o caráter essencial da articulação federal na implementação da PNRS.

As visões do MCidades/MDR e Funasa inicialmente pautavam-se na lógica dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com enfoque em investimentos estruturais e ações pontuais - como o financiamento da construção de aterros sanitários que não possuíam condições econômico-financeiras para sua operação - não havendo a compreensão do valor das ações estruturantes para o setor. Nesse sentido, após a promulgação da PNRS e articulações promovidas no contexto do Comitê Interministerial, desenvolveu-se esta percepção acerca das ações estruturantes, o que fica evidente no caso da motivação da Funasa para revisar seu programa após a constatação da ineficiência dos investimentos estruturais de maneira isolada, principalmente a partir de auditorias do TCU (JORGE et al., 2018).

De maneira diversa, o MCidades/MDR mantém a percepção de que atuar em questões estruturantes não lhe cabe, focando em financiamentos estruturais. Ainda assim, os papéis da Funasa e do MCidades/MDR são considerados bem definidos pelos atores do grupo de interesse oficial e coletivo, particularmente quanto ao recorte populacional.

Em 2018, contudo, é observado um esvaziamento deste espaço, que se agrava com a entrada de um governo centralizador e contrário às iniciativas de



articulação e cooperação (CAPELARI et al., 2020), resultando na extinção do ambiente de diálogo constituído pelo Comitê Interministerial em 2019, enfraquecendo a PNRS, sua governança e a continuidade das ações em andamento relacionadas à política. Atualmente a interlocução existente na esfera federal ocorre em torno do FEP, que foca na ampliação da participação privada como resposta aos resultados insatisfatórios da PNRS. Esta abordagem que ocorre no ciclo neoliberal autoritário é influenciada pelo contexto internacional neoliberal de globalização, perpetuando a lógica pré-existente do sistema-mundo.

Nos capítulos 5 e 6, o especialista V e a ABIVIDRO indicam a rotatividade de lideranças no MMA como aspecto negativo para a coordenação da PNRS, já que mudanças de coordenação podem resultar na alteração da agenda e, conseqüentemente, das prioridades do órgão para atuação. Havendo baixa disponibilidade de corpo técnico no Ministério, que possuiu apenas um concurso em 2004, esta situação também prejudica a coordenação da implementação da Política, sendo que o MMA possui menor poder em relação a ministérios e órgãos da área econômica, por exemplo. Nesta temática, atores do grupo de interesse empresarial observam como uma fragilidade a baixa participação do setor econômico na PNRS, notadamente com relação à estagnação dos instrumentos econômicos da política - o que também é observado no caso da PNMA (ARAÚJO, 2013b) - aos subsídios para a indústria da reciclagem, bem como a questões tributárias relacionadas à logística reversa.

Araújo (2013b) adiciona às fragilidades técnico-financeiras do Ministério as dificuldades para a execução de recursos, o que também é observado na pesquisa de Martins (2018). A perda de recursos para a gestão de resíduos sólidos destinados ao MMA é incoerente com o protagonismo imputado a este órgão na implementação da PNRS. Além disso, a divisão do orçamento notadamente entre MMA, Funasa e MCidades/MDR reforça a desarticulação na atuação federal sob a ótica tripartite. Nesse sentido, à exemplo da estratégia do CIISC, poder-se-ia considerar a estruturação de programas geridos conjuntamente pelos três órgãos, favorecendo a convergência das ações.

No aspecto da regionalização, esta pesquisa revelou que o consorciamento tem avançado, mas ainda demanda aprimoramento por parte do poder público, notadamente na esfera federal. A capilarização da atuação federal

é fundamental para a efetivação da PNRS e, contudo, observou-se que apenas a Funasa logra esta capilarização.

Havendo tais fragilidades na implementação *top-down* da PNRS, estratégias *bottom-up* anteriormente citadas têm constituído experiências exitosas no avanço da implementação da Política, sendo a principal delas a atuação dos MPEs. Ainda que sejam da esfera de fiscalização, ao perceber a inefetividade de ações de comando e controle frente às carências municipais, estes órgãos ultrapassaram seu escopo de atuação e vêm fomentando avanços para a implementação.

Considerando o papel do Estado em políticas públicas ambientais como: (i) determinar questões de interesse comum; (ii) pontuar as problemáticas e estratégias de enfrentamento; (iii) priorizar questões ambientais na formulação da agenda; e (iv) destinar recursos adequados para garantir a qualidade ambiental (LE PRESTRE, 2005), observa-se que a desarticulação interna ao grupo de interesse oficial representa um obstáculo notadamente no terceiro e quarto pontos, impactando negativamente a condução da política pública estabelecida ao longo do tempo. Tendo em vista que o Estado é responsável por estas questões, a fim de garantir os direitos fundamentais e melhorar a qualidade de vida da população, a indefinição de responsabilidades e desarticulação - decorrentes da inexistência de um arranjo de governança - representa uma problemática estrutural para a estratégia da PNRS.

Além disso, considerando que a política ambiental, assim como a PNRS, atua de maneira transversal em distintas áreas, este constitui um espaço de constante negociação e debates envolvendo os distintos interesses dos atores envolvidos (CAPELARI et al., 2020).

Quanto ao grupo de interesse coletivo, sua atuação é observada de maneira mais intensa no período anterior à PNRS, especialmente ao final da década de 1990 e na década de 2000, períodos de maior atuação do FNLC e do MNCR em sintonia com o governo federal. Além de participar do processo de discussão da PNRS junto ao congresso, também houve frentes paralelas junto ao executivo federal, ao Ministério Público Federal, a bancos federais, i.e., a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil e, finalmente, no espaço de articulação criado em 2003, o CIISC.

No momento presente as atividades deste grupo restringem-se à articulação do MNCR junto ao grupo de interesse empresarial - subgrupo logística reversa - e também aos governos regionais e locais, pontualmente. Ressalta-se que a desarticulação vigente entre o MNCR e o governo federal deve-se ao “fechamento de portas” por parte do grupo de interesse oficial que ocorre desde 2016, sendo este cenário agravado a partir de 2019, no contexto da eleição de Jair Bolsonaro, intensificando a centralização e conservadorismo do governo federal. Ainda, esta não constitui uma situação particular de cerceamento do grupo de interesse coletivo na condução de políticas públicas, ocorrendo de maneira geral na política ambiental brasileira atual, como pontuam Capelari et al. (2020). Além do MNCR, observam-se as associações de classe atuando em processos de capacitação e na discussão de temáticas relativas à PNRS junto a técnicos e especialistas, notadamente em eventos.

É relevante para a efetivação da PNRS compreender o impacto de não haver maior envolvimento da sociedade ao longo do período de estudo. O grupo de interesse coletivo tem por característica sua amplitude e diversidade. Desse modo, a participação da sociedade civil no contexto de uma política pública pode ser prejudicada pela inação ou sobrecarga de um pequeno número de grupos, o que pode ter ocorrido com o FNLC (MORO, 2018).

O descolamento entre a sociedade e a PNRS fragiliza e dificulta:

(i) a adoção do consumo responsável - o que também é prejudicado pela desigualdade e conseqüente elevado número de pessoas que possuem limitações econômicas para o consumo no país, não havendo possibilidade de escolhas, pela não priorização desta questão pela sociedade brasileira (LE PRESTRE, 2005), assim como pelo contexto internacional neoliberal, que imputa valores consumistas e individualistas à sociedade;

(ii) a adesão da população às iniciativas de coleta seletiva, seja de resíduos recicláveis secos ou de resíduos orgânicos - os catadores de materiais recicláveis atuam nesse sentido como agentes ambientais que contribuem para essa participação, mas não há responsabilização da população acerca de seu dever de segregar os resíduos, não havendo possíveis penalidades ou mesmo incentivos; e

(iii) a participação da sociedade enquanto agente fiscalizador, pressionando o Estado pela efetivação da PNRS (ANDRADE & FERREIRA, 2011).

O grupo de interesse empresarial, por sua vez, passou por situações distintas quanto ao subgrupo dos prestadores e da logística reversa, sendo o ponto comum a defesa por uma legislação generalista e ampla.

Nesse sentido, o estabelecimento de políticas públicas com normativas que apresentam diretrizes generalistas pode trazer ambiguidade a temas controversos, levando a situações de litígio em que distintos grupos buscam validar seus interesses ao judicializar a política pública existente e até mesmo invalidando-a (SABATIER & MAZMANIAN, 1979). A fim de evitar tais situações, fazem-se necessárias normativas que apresentem de maneira clara as diretrizes a serem seguidas e, no caso da PNRS, as responsabilidades específicas dos numerosos atores envolvidos.

A partir desta perspectiva, observa-se que a amplitude e generalização da PNRS, ao indefinir papéis e responsabilidades, na prática tolhe sua implementação. Como anteriormente mencionado, o PLANARES poderia constituir o documento no qual as distintas responsabilidades seriam definidas, analogamente ao que foi feito no Programa Nacional de Saneamento Rural. Contudo, a proposta recente de revisão do PLANARES - elaborada pelo MMA em parceria com a ABRELPE - não apresenta a definição de responsabilidades, mantendo um cenário de dispersão que reforça esta fragilidade decorrente da indefinição de um arranjo de governança para a política e que, ao mesmo tempo, atende aos interesses do grupo empresarial (ARAÚJO, 2013b).

No caso do subgrupo dos atores ligados a prestação de serviços, é possível notar que não houveram maiores alterações em sua atuação com o advento da PNRS, sendo estas empresas beneficiadas de maneira geral pela padronização dos regramentos e estabelecimento de diretrizes gerais para a prestação dos serviços no país.

É necessário retomar a relevância das problemáticas relacionadas à contratação de prestadores privados pelos municípios, assunto pontuado pelo especialista I no capítulo 5 mas que não foi abordado pela PNRS e resulta na baixa qualidade da prestação de serviços, mantém uma situação de

endividamento dos municípios e, conseqüentemente, não alinha-se com a PNRS.

Nesse contexto, é preciso ter em mente que a simples instituição de taxas ou tarifas relativas aos serviços de manejo de resíduos sólidos - como reforçado pelo Novo Marco do Saneamento -, por si só, não resolverá a sustentabilidade econômico-financeira da gestão de resíduos sólidos municipal (IPEA, 2012), sendo necessário atuar paralelamente na melhoria da capacidade técnica dos municípios, a fim de que estes possam estabelecer melhores contratos de prestação de serviços e aprimorar sua gestão.

Além disso, como pontuado pelo SELUR/SELURB no capítulo 6, a infraestrutura da prestação dos serviços não é amplamente abordada pela política, gerando indefinições acerca do gerenciamento dos resíduos sólidos. Esta questão possui relevância e não foi observada por outros atores. Assim, é possível que o tratamento superficial desta temática seja resultado da baixa inclusão e participação municipal no processo de discussão da PNRS, como pontuado no capítulo 4, já que esta questão relaciona-se diretamente à prática da gestão de resíduos sólidos. Esta fragilidade poderia ter sido identificada, por exemplo, se houve um processo de avaliação da política pública como a avaliação ambiental estratégica, que teria possibilitado identificar a fragilidade da baixa participação dos municípios no processo.

Esta pesquisa revelou também a visão tecnicista de alguns atores deste subgrupo – em consonância com ações do atual governo federal - acerca da gestão de resíduos sólidos, percepção que não encontra-se alinhada com a ordem de prioridade estabelecida no Art. 9º da PNRS, o que denota a importância de um arranjo de governança no sentido de que todos os envolvidos compreendam que, por exemplo, a utilização de tecnologias como a geração de energia a partir de resíduos, caso seja utilizada, deve ocorrer após as etapas de “não geração, redução, reutilização e reciclagem”, esta última desenvolvida com a inclusão de catadores, essenciais para o funcionamento do sistema em um país de elevada desigualdade, como é o caso do Brasil (SOUZA, 2004; WILSON et al., 2009; BRASIL, 2010a).

Considerando a ordem de prioridade estabelecida pela PNRS, Fagliari (2017) observa que este modelo fortalece as etapas do gerenciamento referentes à “coleta seletiva, compostagem e inserção de materiais na cadeia

produtiva, valorizando esses processos e os ganhos socioeconômicos oriundos do manejo ambientalmente adequado dos resíduos” (p. 18).

Complementarmente, Moro (2018) compreende a ordem de prioridade como motivação para alterar os padrões de produção e consumo, analogamente ao que é pontuado no capítulo 5 pelo Instituto Pólis. Contudo, a “análise e avaliação do ciclo de vida do produto” que no PL 1991/2007 constituía um instrumento da legislação, foi modificado para o objetivo “XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto” (BRASIL, 2010a). O Instituto Pólis sinaliza esta mudança de instrumento para objetivo como perda no sentido da transformação a ser fomentada pela PNRS, já que um instrumento possibilitaria regulamentação no sentido de favorecer práticas mais sustentáveis e mudanças alinhadas à ordem de prioridade. Além disso, esta mudança de paradigma dos padrões de produção e consumo também é balizada pelo contexto internacional neoliberal globalizado, havendo constantes incentivos e pressões internacionais ao consumo.

Por sua vez, o subgrupo da logística reversa atuou no período de tramitação da PNRS a fim de resguardar-se do estabelecimento de uma estratégia similar à REP da União Europeia, que representa altos custos para que o setor dos produtores equacione as externalidades dos futuros resíduos que coloca no mercado. Nesse sentido, a assimetria de poder deste grupo (LORENZETTI & CARRION, 2012; MORO, 2018) resultou na adoção do princípio mais amplo da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, criando uma estratégia exclusiva do Brasil que foi citada por diversos atores entrevistados como uma fragilidade da política.

Ainda sobre a responsabilidade compartilhada, a utilização de uma estratégia como a avaliação ambiental estratégica poderia ter exposto previamente as fragilidades desse modelo, que contribui para a indefinição de responsabilidades. Contudo, tendo em vista os interesses do grupo de interesse empresarial, a possível inserção da REP na PNRS poderia ter inviabilizado sua aprovação, já que, no contexto internacional, há pressão para que Estados de média e baixa renda, como o Brasil, corroborem políticas e práticas que se alinhem aos interesses do setor privado, ainda que dificultem o equacionamento das externalidades, analogamente à prática do sistema-mundo (WALLERSTEIN, 2004). Esta situação também ocorre no caso da PNRS.

Além disso, o tratamento isolado das questões e processos relativos à coleta seletiva - avaliada como parte do serviço público - e da logística reversa - entendida como parte da responsabilidade do grupo de interesse empresarial - representam um imbróglio que tem fragilizado a efetivação da PNRS, já que atores como o MMA e a Coalizão Embalagens buscam o isolamento de ações indissociáveis, notadamente para a logística reversa de embalagens em geral. O equacionamento da integração destes processos não ocorreu no contexto da negociação do acordo setorial, já que este instrumento centralizou a discussão no governo federal e nos produtores, deixando de lado atores fundamentais - notadamente os municípios, os catadores de materiais recicláveis e a sociedade de maneira geral -, que apenas tiveram oportunidade de participação na modalidade de consulta pública, não logrando contribuições efetivas à formatação do acordo.

A falta de participação no processo de discussão do acordo setorial de atores essenciais para a efetivação da logística reversa é alvo de críticas na literatura por Araújo (2013b) e Moro (2018), pois fragilizou a concepção da logística reversa, gerando impasses que permanecem sem solução, sendo o principal deles a (des)articulação entre a coleta seletiva e a logística reversa.

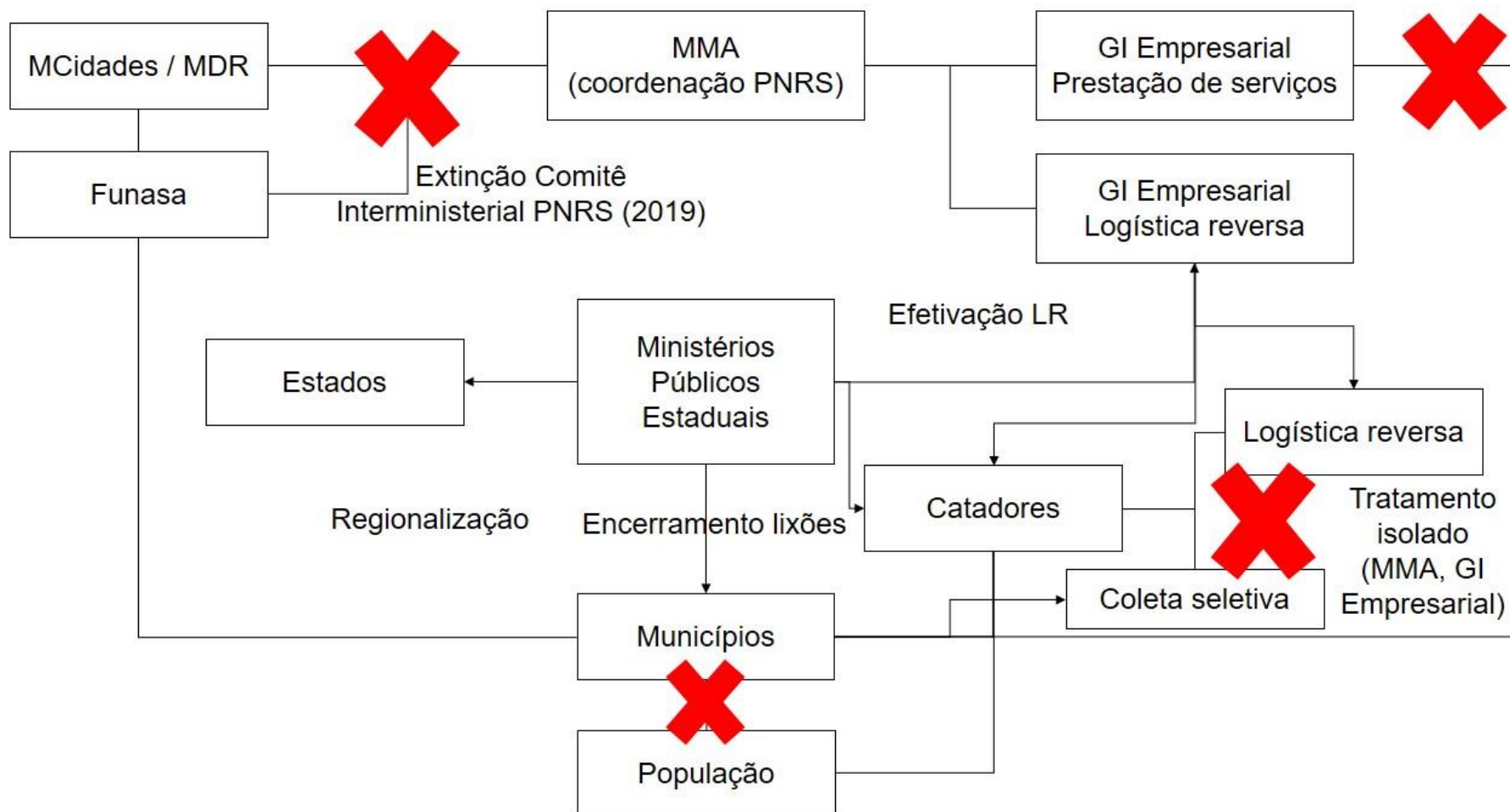
Os atores do grupo de interesse oficial e coletivo, como a CNM e o MNCR, também criticam este processo pouco participativo, tendo suas tentativas de participação do processo refutadas pelo MMA. Assim, em uma perspectiva similar a de um instrumento voluntário auto-regulado, o subgrupo da logística reversa apresenta sua proposta de acordo setorial apenas ao governo federal, sob coordenação do MMA, que a aceita ou rejeita, sem espaço para contribuição de outras esferas do grupo de interesse oficial ou mesmo do grupo de interesse coletivo. Similarmente, a centralização de ações no governo federal é também uma fragilidade da PNMA, como pontuam Scardua & Bursztyn (2003).

Assim, no caso dos acordos setoriais, a assimetria de poder do grupo de interesse empresarial se expressa a partir da limitação da agenda, nesse caso balizando a agenda federal no sentido da inclusão de atores no processo de discussão (BACHRACH & BARATZ, 1962). Nesse contexto de fragilidade dos acordos setoriais, a participação dos MPEs anteriormente citada tem sido essencial para as evoluções observadas na logística reversa no país, ainda que sua relação com a coleta seletiva se mantenha sem equacionamento.

A Figura 29 apresenta, de maneira esquemática, a relação atual dos atores dos distintos grupos de interesse na gestão de resíduos sólidos brasileira.



Figura 29. Relação dos grupos de interesse no contexto atual da gestão de resíduos sólidos brasileira.



Fonte: Elaborada pela autora.

Avaliando a atuação integrada dos grupos de interesse, observam-se pontos de maior ou menor articulação. No contexto atual, a integração entre o grupo de interesse empresarial e o grupo de interesse oficial - na figura do governo federal constitui um ponto de maior integração. Esta relação estreitou-se para o subgrupo associado à prestação dos serviços após a eleição do governo Jair Bolsonaro, em 2019, quando ocorre uma mudança radical na condução da política ambiental e no arranjo dos recursos políticos relacionados (HUNTER & POWER, 2019; CAPELARI et al., 2020).

Como mencionado no capítulo 4, é possível que a ascensão da temática da gestão de resíduos sólidos - da agenda marrom, associada à política ambiental urbana - atue como cortina de fumaça para os amplos retrocessos na agenda verde (CAPELARI et al., 2020). Além disso, a atual prioridade não está alinhada à PNRS, tratando-se de iniciativas pontuais que não se fundamentam na gestão integrada ou mesmo na visão sistêmica da gestão de resíduos sólidos.

Ademais, a articulação horizontal no grupo de interesse oficial, na esfera federal, foi inicialmente favorecida pela PNRS devido à criação do Comitê Interministerial para Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, de modo que o MMA, o MCidades/MDR e a Funasa logram maior integração de sua atuação ao longo do tempo (capítulo 4), ainda que se mantenham as distintas visões de acordo com a ótica tripartite. Atualmente, essa articulação encontra-se debilitada pela extinção deste espaço em 2019.

Na esfera estadual, ainda que em cada estado existam situações distintas, de maneira geral destaca-se o anteriormente citado papel dos MPEs. Mesmo não sendo órgãos do poder executivo, mas sim de fiscalização, esta pesquisa revelou sua importância para os avanços da PNRS, destacando-se também pela ampla articulação que promovem, embora seu papel enquanto órgão fiscalizador limite esta atuação.

Considerando os governos municipais, na esfera local do grupo de interesse oficial, nesta pesquisa observou-se sua articulação junto à Funasa, única instituição federal atuante no campo dos resíduos sólidos citada pelos atores associados aos governos locais. Os municípios também se articulam aos MPEs e governos estaduais, nos casos em que existem mobilizações para regionalização, como no caso do Alagoas, do Mato Grosso do Sul e da Paraíba, citados no capítulo 4. Ainda que pontualmente, os municípios também se

articulam com os catadores de materiais recicláveis atuantes no território, sendo esta articulação maior quando estes profissionais se organizam em associações e / ou cooperativas.

Os municípios, no Brasil, foram os primeiros atores governamentais a tomarem para si a responsabilidade por este serviço. Na mesma linha, Heijden (2019) destaca a questão dos resíduos sólidos como prioritária para muitos governos locais. Contudo, os municípios tiveram pouca participação no processo de discussão da PNRS, o que impactou negativamente no processo de implementação da política.

Além de atuar há mais tempo no setor, o município também representa o principal elo de articulação com a população - grupo de interesse coletivo -, embora esta relação não tenha sido amplamente observada nesta pesquisa e estudos como o de Dadario (2019) identifiquem fragilidades na comunicação entre estes atores.

Desse modo, tem-se um isolamento do grupo de interesse coletivo - na figura da sociedade de maneira ampla. Nesse sentido, Gilens & Page (2014) e Moro (2018) indicam que a não-representação ou a subrepresentação deste grupo no arranjo de governança podem levar a ações do Estado que ignorem os interesses da população.

O grupo de interesse coletivo, portanto, tem sua articulação restrita aos catadores de materiais recicláveis, que atualmente relacionam-se ao grupo de interesse oficial - principalmente e pontualmente na figura de governos locais e regionais - e ao grupo de interesse empresarial, especialmente o subgrupo da logística reversa, já que a Coalizão Embalagens e o PROLATA destinam recursos da logística reversa de embalagens aos catadores organizados. É relevante destacar o impacto da mudança na articulação MNCR-governo federal, a partir de 2016 com a saída de governos que politicamente dialogavam com grupos sociais.

O cenário de relações entre os atores apresentado na Figura 29 revela a sobrecarga dos municípios em termos de articulação, considerando seus limitados recursos técnicos e financeiros. Nesse sentido, uma maior articulação vertical dentro do grupo de interesse oficial poderia subsidiar a atuação municipal no sentido da implementação da PNRS.

Além de ser central para implementação da PNRS, a figura dos municípios é central para a implementação de políticas públicas de maneira geral, haja vista o foco dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável em cidades e assentamentos humanos. Dessarte, é essencial auxiliar e fomentar a ação dos governos locais brasileiros, já que estes são os espaços nos quais efetivamente as políticas públicas saem da teoria para a prática.

A desarticulação horizontal e vertical no grupo de interesse oficial, que resulta na sobrecarga dos municípios, é resultado da especialização das instituições públicas. Tal fenômeno ocorreu devido à complexidade da gestão do Estado, mas a contrapartida desta característica é a limitação da articulação - interna e externa - das organizações (SCHOFIELD, 2001).

No contexto de desarticulação das instituições governamentais, Dryzek (2014) aborda o conceito da reflexividade, que se refere à capacidade de cada instituição modificar-se a partir dos resultados de suas ações. Nos resultados desta pesquisa, pode-se inferir que a Funasa, na esfera federal, e alguns governos regionais e locais buscaram mudanças em suas práticas a partir dos resultados insatisfatórios na gestão de resíduos sólidos. O incentivo à reflexividade das demais instituições do governo pode contribuir para sua atuação mais integrada e para a melhoria da governança da gestão de resíduos sólidos.

Analisando a (des)articulação no grupo de interesse oficial, questiona-se a necessidade de criar uma instituição específica para coordenar a PNRS, já que o MMA possui recursos limitados para atuação no setor. Não é consenso entre os atores se uma instituição específica contribuiria para a implementação da Política, sendo essa uma área que merece ser explorada em estudos futuros. Em outras políticas ambientais brasileiras a criação de um arranjo de governança resultou na formatação de uma instituição específica, como é o caso da PNRH, que criou a Agência Nacional de Águas no contexto do SINGREH. De qualquer modo, como anteriormente abordado, a criação de uma instituição específica demanda corpo técnico e capacidade gerencial que viabilize a condução da política e, conseqüentemente, do processo de articulação entre os diversos atores, já que cabe ao Estado conduzir a governança, na compreensão desta pesquisa, conforme capítulo 2.

Nesse contexto, também é necessário avaliar a viabilidade dos pontos de articulação na governança da gestão de resíduos sólidos brasileira. Tomando por exemplo os municípios, observa-se que é inviável o diálogo direto destes com o subgrupo empresarial da logística reversa, devido às assimetrias de poder envolvidas. Contudo, é viável a articulação entre municípios e a população, e ainda entre municípios e catadores. Seria viável também a articulação entre o governo federal - preferencialmente horizontalmente articulado - junto ao setor privado e às representações dos demais atores - como os municípios, os catadores e a sociedade civil organizada - a fim de definir e pactuar as obrigações do setor produtivo junto aos demais atores. A formatação do arranjo de governança, portanto, também deve ser construída a partir do equacionamento de poder entre os distintos atores. A avaliação ambiental estratégica, citada no capítulo 4 e anteriormente neste capítulo, tem o potencial de auxiliar no mapeamento e identificação das assimetrias de poder, contribuindo para a formatação deste arranjo.

Aprofundando-se nas questões da governança da gestão de resíduos sólidos, Moro (2018) destaca, como elementos que a favorecem, a integração e o consenso entre os atores envolvidos, algo previamente discutido nesse capítulo. É preciso ressaltar que o elevado consenso existente no momento de aprovação da PNRS não manteve-se no processo de implementação, sinalizando a extrema complexidade e o dinamismo da governança da gestão de resíduos sólidos, especialmente considerando a inexistência de um arranjo institucionalizado (ARAÚJO & SILVA, 2013; ARAÚJO, 2013b).

Além disso, a governança também depende da visão integrada e sistêmica da política pública, questão trazida pela PNRS mas de complexa efetivação em um setor transversal como este. Complementarmente, a governança é beneficiada pela descentralização, pela participação qualificada dos atores garantindo sua legitimidade, bem como pela comunicação (MORO, 2018; DADARIO, 2019), transparência e *accountability* das ações.

No período de estudo desta tese, observam-se momentos de maior visão integrada da política pública, bem como de maior comunicação e *accountability*, como no primeiro processo de elaboração do PLANARES. Já a discussão do acordo setorial de embalagens em geral limitou a participação e estratificou a política pública, resultando na fragilização do instrumento e do sistema de

maneira geral, que mantém sua sustentabilidade econômico-financeira sem equacionamento. Mais recentemente, a parceria entre o MMA e a ABRELPE para a revisão do PLANARES apresenta fragilidades relacionadas à transparência e *accountability*, como pontua a CGU (2019).

Com relação aos recursos necessários para a implementação da PNRS, é preciso que o governo federal comprometa-se efetivamente, formatando programas apropriados à realidade da gestão de resíduos sólidos. Assim, para além do financiamento de aterros sanitários sem previsão de recursos para sua operação, das iniciativas do FEP e de programas pontuais, são fundamentais programas interinstitucionais que financiem questões estruturantes da gestão de resíduos sólidos, como é o caso da capacitação técnica - papel que tem sido em parte desempenhado pelos MPEs e que não lhes cabe -, da comunicação, informação e educação ambiental da população. Complementarmente, a inserção da gestão de resíduos sólidos na agenda dos agentes econômicos do Estado também se faz essencial para que ações da logística reversa e da indústria da reciclagem caminhem (ANDRADE & FERREIRA, 2011).

A governança da gestão de resíduos sólidos é beneficiada pela descentralização do modelo da PNRS, que favorece a participação de atores locais. Contudo, na prática, a inexistência de um arranjo de governança resulta no isolamento e sobrecarga dos municípios. Na esfera federal, houve inicialmente algum grau de articulação devido aos três Comitês Interministeriais, ainda que a existência de distintos espaços fragmentasse a articulação. Posteriormente, a fragilidade desses espaços explicitou-se quando de sua extinção em 2019 e 2020, restando apenas o comitê voltado à logística reversa que promove alguma articulação, particularmente entre o MMA e o setor privado. Como observado no caso dos acordos setoriais, não há mecanismos eficientes que viabilizem a integração entre os atores, existindo ao contrário situações de exclusão.

Os benefícios de atuar na melhoria da governança são ratificados por autores como Oliveira (2019), que avalia que mudanças na governança podem aprimorar a gestão ambiental, inclusive havendo situações nas quais atores dos grupos de interesse coletivo e empresarial contribuem para preencher lacunas de informação e atuação do grupo de interesse oficial. Esta situação é observada ao final da década de 1990, quando o grupo de interesse coletivo se mobiliza

amplamente para enfrentar a problemática do trabalho infantil em lixões; e na atualidade, quando o grupo de interesse empresarial atua na elaboração do SINIR e na revisão do PLANARES.

Heijden (2019) propõe oito fatores necessários à governança climática efetiva em contextos urbanos que podem constituir ponto de partida para a estruturação da governança de resíduos sólidos. São eles:

1. Contexto normativo e político favorável à questão, tanto na esfera nacional como regional;
2. Autonomia para a implementação das estratégias - o que pode ser fragilizado no caso da gestão de resíduos em governos locais com limitada capacidade técnica e financeira;
3. Acesso a recursos;
4. Coordenação vertical, propondo inclusive a inserção dos governos locais em redes que abranjam atores dos governos regionais e nacional;
5. Coordenação horizontal;
6. Existência e participação dos governos locais em redes de capacitação e aprendizagem, o que é representado em parte nas associações de municípios do capítulo 4 mas apresenta possibilidades de enriquecimento considerando a dimensão do país - experiência similar foi a apresentação, no Programa Nacional de Saneamento Rural, de experiências exitosas no Brasil, fomentando a cooperação e a troca de informações;
7. Colaboração e participação de *stakeholders*, essencial para a governança de resíduos - aqui o autor destaca a necessidade de equacionamento das assimetrias de poder entre os distintos atores; e
8. Existência de uma “figura campeã”, sendo essa uma pessoa que seja capaz de articular a estratégia local com outros municípios, outras regiões e até outros países.

Complementarmente, Heijden (2019) indica a relação direta da governança com o contexto em que está inserida, de modo que esta pesquisa buscou contextualizar os fenômenos sociais, econômicos e políticos que ocorreram no período de estudo e impactaram na governança da gestão de

resíduos sólidos. Considerando que a PNRS não trouxe uma estrutura de governança que permitisse aos atores envolvidos articularem-se e atuarem de maneira convergente e integrada em torno de sua implementação, nem tampouco provisionou recursos que viabilizassem sua implementação, na atualidade observa-se a mudança dos rumos desta política pública.

No início do período de estudo, particularmente na década de 1990, houve espaço para a participação de *stakeholders* na gestão de resíduos sólidos, notadamente o FNLC, sendo responsável pela divulgação ampla dos impactos sociais e ambientais decorrentes da gestão inadequada de resíduos sólidos. Entre 2003 e 2013, aproximadamente, o contexto político e econômico favoráveis viabilizaram um momento de valorização da participação do grupo de interesse coletivo na formatação e implementação da política pública de resíduos sólidos, inclusive com a promulgação da PNRS.

Com a crise política iniciada em 2013 e o questionável processo de *impeachment* que resultou na mudança de governo em 2016, a gestão de resíduos sólidos caminhou com menor fôlego, sendo despriorizada após a mudança política federal.

Desde 2019, ainda que tenha voltado à prioridade da agenda ambiental, com a intensificação de valores alinhados ao neoliberalismo, como o Estado mínimo e a centralização do governo, nota-se a extinção da participação - social e de atores subnacionais. Assim como em outras políticas públicas, os malefícios são significativos e até o momento não é possível perceber um “caminho do meio”, sendo atualmente o contexto o principal fator que influencia a governança da gestão de resíduos sólidos (MONTEIRO & MOURA, 2019; CAPELARI et al., 2020).

Complementarmente, foi determinante analisar o contexto da inserção do país no mundo globalizado e perceber como isso interfere diretamente na governança da gestão de resíduos sólidos, por exemplo devido às pressões internacionais para a manutenção de sistemas econômicos amplamente pautados no consumismo e que incitam práticas como a obsolescência programada e percebida. Nesse contexto, Andrade & Ferreira (2011) avaliam como essencial a consideração da globalização ao analisar-se a gestão de resíduos sólidos, uma vez que o contexto internacional pode conduzir a uma



situação conflitante entre o modelo de gestão definido pela política pública nacional e sua viabilidade de implementação.

Em um cenário internacional no qual o Brasil constitui um país de média renda e elevada desigualdade, as pressões do grupo de interesse empresarial resultaram em um modelo frágil de responsabilização do setor privado em relação a países de maior renda, impactando amplamente a implementação da PNRS. Esta situação, associada aos poucos recursos destinados à política pública, geram quadros de inércia e inação ao invés de avanços, como também assinalam Andrade & Ferreira (2011) e Capelari et al. (2020).

Dessa forma, é necessário evoluir certos discursos como a não priorização dos catadores de materiais recicláveis e a compreensão de que sua atuação na gestão de resíduos sólidos é ineficiente. Enquanto país de elevada desigualdade (SOUZA, 2004), o Brasil possui um volume de desemprego (ANDRADE & FERREIRA, 2011) que resulta na manutenção de grupos de profissionais como os catadores. Principalmente em contextos de crise econômica, como vivido pelo país na atualidade, a tendência é de crescimento da categoria, sendo irracional a negação, não inclusão, não consideração ou não envolvimento destes profissionais nas estratégias brasileiras de gestão de resíduos sólidos, como concluem Wilson et al. (2009).

É possível considerar, nesse sentido, que a gestão de resíduos sólidos no Brasil representa, em microescala, a conjuntura do país, já que: há elevado grau de dependência da desigualdade e exploração dos menos favorecidos, na figura dos catadores, fundamentais para a manutenção e aprimoramento da reciclagem; o setor sofre pressões econômicas acentuadas pelo cenário internacional e pela globalização que impactam negativamente na política pública; e o Estado prioriza questões econômicas e políticas frente às ambientais, ao mesmo tempo em que despense recursos no setor de maneira ineficiente.

Além disso, analogamente à proposta de Oliveira (2011) de como o discurso da sustentabilidade foi apropriado pelos interesses econômicos, o que também ocorreu com o conceito de governança (LORENZETTI & CARRION, 2012), a PNRS, em certa medida, também foi apropriada, na medida em que incorpora elementos neoliberais, como a responsabilidade compartilhada, deixando questões fundamentais para a gestão de resíduos sólidos no campo

teórico - como as mudanças em processos de produção, a análise do ciclo de vida dos produtos e a ordem de prioridade na gestão - tornando-se um ideário para o corpo técnico de resíduos sólidos no país, ao passo em que se distancia amplamente da realidade dos contextos locais e da efetiva implementação.

A priorização do crescimento econômico frente às questões ambientais e também a visão utilitarista do meio ambiente foi abordada anteriormente e inviabiliza atuações efetivas no setor à nível internacional. O grupo de interesse empresarial, por exemplo, atenta-se às questões ambientais a partir das pressões reguladoras ou de incentivos econômicos do grupo de interesse oficial. Ao mesmo tempo, o discurso da sustentabilidade adaptou-se ao longo do tempo aos interesses do mercado (OLIVEIRA, 2011; ARAÚJO, 2013b; DRYZEK, 2014). Considerando o menor poder de Ministérios do Meio Ambiente (SPETH, 2005; LORENZETTI & CARRION, 2012; MOURA & BEZERRA, 2016), nota-se a fragilização da estratégia de coordenação da PNRS pelo MMA, principalmente no atual cenário de desmonte da política ambiental brasileira (CAPELARI et al., 2020).

Assim, o ciclo neoliberal autoritário vigente favorece-se da situação de sobrecarga dos municípios para fomentar a ampliação da participação do setor privado nos serviços públicos - que já é elevada na gestão de resíduos sólidos - como resposta a um cenário indesejado, instituindo iniciativas como o FEP, que busca favorecer o estabelecimento de PPPs. Em um cenário de privatização (CAPELARI et al., 2020) com a frágil regulação existente - como pontuado pelo especialista I - a tendência é de seguir os passos de países que, após privatizarem seus serviços públicos, tiveram que remunicipalizá-los, já que a prestação de serviços públicos e a geração e maximização de lucros nem sempre caminham lado a lado (STEINFORT, 2017).

A análise da governança associada ao contexto permite verificar que, mesmo em um cenário de governança nacional fortalecida, a gestão de resíduos sólidos terá que lidar com questões relativas ao panorama internacional. Nesse sentido, Lorenzetti & Carrion (2012) indicam que instituições como o Banco Mundial buscam estimular reformas alinhadas ao neoliberalismo, condicionando o conceito da governança a este discurso.

Avaliando o status atual da gestão de resíduos sólidos no país nota-se que, ainda que após uma década de promulgação da PNRS, o Brasil mantém-

se na primeira fase da gestão de resíduos sólidos proposta por Demajorovic (1995), com enfoque em sua disposição - sendo a questão do encerramento dos lixões pontuada por diversos atores e também percebida por muitos como a maior problemática relacionada à gestão de resíduos brasileira. Os países de renda elevada encontravam-se nesta fase na década de 1970, quando buscaram erradicar seus lixões, encaminhando os resíduos a aterros sanitários e incineradores.

A partir da década de 1980, nos países de renda elevada, inicia-se o desenvolvimento da indústria da reciclagem, buscando reintegrar os resíduos ao processo produtivo. Nesse período já havia a menção à necessidade de reduzir a geração de resíduos - analogamente à ordem de prioridade proposta pela PNRS - ainda que constituísse apenas um discurso (DEMAJOROVIC, 1995).

Contudo, ao final da mesma década de 1980, os países de maior renda iniciam sua atuação pautada na lógica da ordem de prioridade para a gestão de resíduos, resultando em mudanças na atuação de distintos atores envolvidos na questão - desde a mudança no *design* dos produtos, prezando pelas possibilidades de reaproveitamento, reciclagem, considerando maiores períodos de vida útil, possibilidade de reparação, assim como mudanças no processo produtivo, buscando maior sustentabilidade. Esta política de gestão de resíduos tem por objetivo de longo prazo estabilizar a “demanda por recursos naturais e do volume de resíduos a serem dispostos” (DEMAJOROVIC, 1995, p. 93).

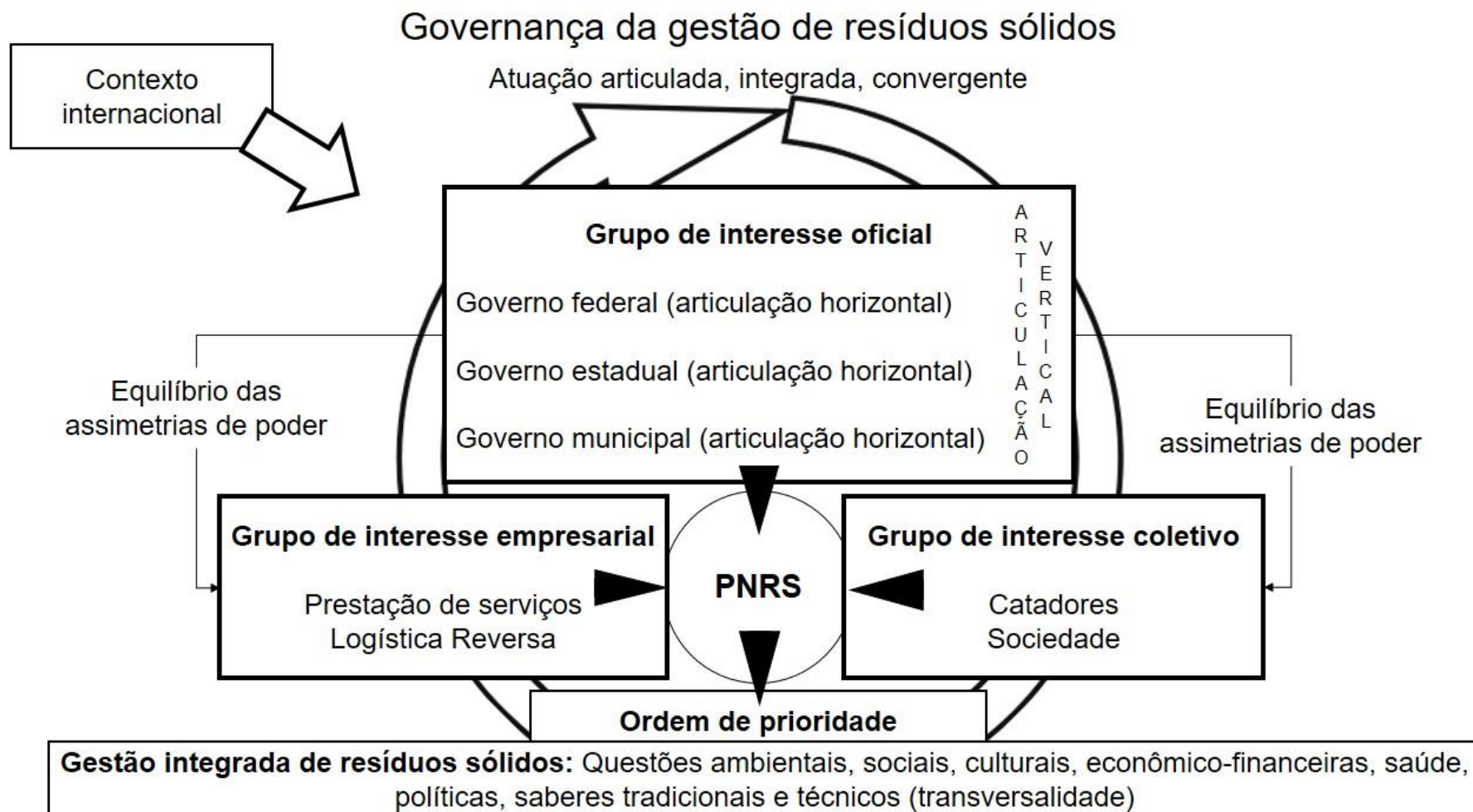
Desse modo, analogamente ao observado por Santiago (2016), a PNRS traz um modelo de gestão de resíduos associado à terceira fase proposta por Demajorovic (1995), mas seu processo de implementação ainda se foca na primeira, como observa-se no Programa Lixão Zero do MMA. Contudo, há avanços *bottom-up* também no sentido da segunda fase, que possui foco na indústria da reciclagem. Já a visão sistêmica sobre a gestão de resíduos sólidos evolui aos poucos. Além disso, o foco em instrumentos de comando e controle frente à baixa capacidade de fiscalização, bem como a paralisia no desenvolvimento de instrumentos econômicos e a não priorização da temática pelo setor econômico do governo federal também prejudicam os avanços da PNRS (DEMAJOROVIC, 1995; ARAÚJO, 2013b).

Com relação à literatura brasileira acerca da gestão de resíduos sólidos, tem-se o foco em discussões técnicas, de modo que a integração de outras

perspectivas, i.e. sociais, econômicas, políticas e de planejamento urbano são essenciais no contexto de uma política pública transversal e podem contribuir amplamente para a melhoria da gestão de resíduos sólidos - e de sua governança - no país.

Assim, com base nesta pesquisa e nas referências utilizadas, buscou-se elencar e propor dimensões da governança da gestão de resíduos sólidos, como pode ser observado na Figura 30.

Figura 30. Dimensões da governança da gestão de resíduos sólidos.



Fonte: Elaborada pela autora.

Esta proposta das dimensões da governança da gestão de resíduos sólidos tem por objetivo auxiliar no processo de implementação e efetivação da PNRS, de maneira a evitar a sobrecarga de atores, garantindo a representatividade de todos, bem como sua inserção efetiva na governança a partir da condução do Estado e do equacionamento das assimetrias de poder.

Este esquema pode ser compreendido, portanto, como um *framework* para a formatação do arranjo de governança da gestão de resíduos sólidos brasileira. Observa-se a relevância da inclusão dos distintos atores envolvidos, embora seja necessário que o Estado conduza o processo de governança, equacionando as assimetrias de poder e garantindo que prevaleçam os interesses da coletividade. Adicionalmente, deve-se compreender os desafios impostos pelo cenário internacional à política pública. Finalmente, a governança deve incorporar os aspectos da gestão *integrada* de resíduos sólidos.

Avalia-se, desse modo, que compreender a transversalidade da gestão de resíduos sólidos implica em atuar no sentido de garantir a representação plural e equitativa dos interesses distintos, afastando-se do ideário e trazendo consistência e efetividade à política pública.

Considerando as possibilidades de aprimoramento da governança da gestão de resíduos sólidos que possam contribuir para a implementação da PNRS, tem-se:

(i) *Formatação de um arranjo de governança institucionalizado para a PNRS*, embasado no *framework* apresentado e, preferencialmente, amparado por um instrumento como a avaliação ambiental estratégica, que permita o mapeamento dos atores envolvidos nos distintos processos, bem como suas responsabilidades e pontos de articulação. A informalidade da governança da gestão de resíduos sólidos amplia as constantes tensões entre os atores advindas do dinamismo destas relações. Assim, o estabelecimento formal de um arranjo pode contribuir para manutenção e aprimoramento da articulação, além de garantir a representação dos grupos de interesse, tornando a implementação da política pública menos dependente do contexto político, econômico e social no qual está inserida.

(ii) *Estreitamento das relações verticais no grupo de interesse oficial*, especificamente quanto à capilarização da atuação federal junto aos municípios, aprimorando sua capacidade técnica local e de contratação de serviços no setor. Nesse caso, mais relevante do que definir se é necessária a criação de uma instituição específica para atuar em resíduos sólidos na esfera nacional, é preciso aprimorar a

capacidade técnica, garantindo também estabilidade para que as prioridades definidas sejam seguidas.

(iii) *Definição dos pontos de aproximação dos processos de logística reversa e coleta seletiva* com envolvimento amplo dos atores, buscando a superação desta questão e a definição de formatos de remuneração de catadores e governos locais pela prestação dos serviços. A articulação destes processos é fundamental para seu aprimoramento, consolidação e para a efetivação da PNRS.

(iv) *Evolução da compreensão da gestão de resíduos sólidos como temática transversal*, assimilando como investimentos em áreas correlatas representam ganhos para a gestão de resíduos sólidos.

(v) *Aprofundamento das questões relativas ao gerenciamento dos resíduos sólidos e como estes processos se relacionam com a ordem de prioridade estabelecida no art. 9º da PNRS.*

(vi) *Criação de programas interinstitucionais*, que destinem recursos e sejam geridos conjuntamente pelo MMA, MCidades/MDR e Funasa, buscando atuação integrada e convergente mesmo com as distintas visões que compõe a ótica tripartite.

(vii) *Estímulo à reflexividade das instituições do Estado*, fomentando mudanças que se mostram necessárias a partir dos resultados de sua atuação.

(viii) *Promoção de redes de capacitação e aprendizagem* voltadas à governança da gestão de resíduos sólidos, bem como incentivos ao aprimoramento das práticas locais.

Este breve rol de possibilidades pode contribuir no sentido de aprimorar a governança da gestão de resíduos sólidos e, conseqüentemente, impulsionar a implementação da PNRS, já que a existência de um arranjo de governança mostrou-se relevante para garantir a atuação integrada e a visão sistêmica demandadas pelo setor.

A presente pesquisa revelou que a PNRS foi fundamental para a gestão de resíduos sólidos no país, mas a frágil governança, a conseqüente desarticulação e a indefinição de responsabilidades dos atores envolvidos nesta política pública representam um entrave para sua implementação. Aliado a isso, os atuais contextos internacional e federal reforçam as fragilidades e buscam modificar a rota da gestão de resíduos sólidos brasileira, favorecendo os valores neoliberais como a privatização, o consumismo e a visão utilitarista do meio ambiente e desfavorecendo a participação e o controle social preconizados na Constituição Federal de 1988.

Nesta conjuntura, são essenciais pesquisas como esta que buscam explorar a temática a partir de uma perspectiva interdisciplinar, evidenciando questões que ultrapassam a esfera estritamente técnica e contribuindo para que a PNRS se mantenha enquanto pilar para a efetivação da gestão de resíduos sólidos brasileira.



## Capítulo 8 – Considerações Finais e Recomendações

O campo de estudo das políticas públicas, ainda que seja recente, tem contribuído para a compreensão e o aprimoramento das estratégias formuladas e utilizadas com o objetivo de enfrentar problemáticas da coletividade. Nesse contexto, a governança surge como processo que ocorre em torno dos processos de políticas públicas e refere-se à articulação dos atores envolvidos em determinada estratégia. Desse modo, compreender como se dá a governança de uma política pública ao longo do tempo pode contribuir para sua análise e seu aprimoramento, buscando maior integração e convergência da atuação plural no sentido de implementação das políticas públicas.

É necessário considerar que, enquanto campo de estudo amplamente influenciado pela ação e racionalidade humana, o desenvolvimento de uma política pública e da governança associada não ocorre em cenários teóricos ótimos, sendo resultado, ao contrário, da evolução possível a partir das limitações existentes. Desse modo, identificar tais limites também constitui uma ferramenta de aprimoramento da política pública e de sua governança.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, promulgada em 2010, é fruto de duas décadas de tramitação legislativa e, mais do que isso, de diversos processos de articulação, negociação e disputa de atores pertencentes ao Estado - grupo de interesse oficial -, da sociedade - grupo de interesse coletivo -, e do setor privado - grupo de interesse empresarial. Cada um dos envolvidos possui sua percepção sobre a gestão de resíduos sólidos, bem como sua perspectiva particular sobre a melhor estratégia a ser adotada, conforme seus interesses.

Nesse sentido, embora passados dez anos de promulgação desta política pública, o cenário atual da gestão de resíduos sólidos mantém numerosos desafios para o seu equacionamento, sendo fundamental analisar as questões existentes a partir de novas perspectivas, buscando revelar facetas ainda não exploradas.

Buscando um prisma inovador de análise, a presente pesquisa permitiu a compreensão da governança da gestão de resíduos sólidos no período 1991-2020, investigando as modificações pelas quais esta passou nas distintas fases do ciclo da política pública.

Sabendo-se da relevância, transversalidade e desafios desta temática, a pesquisa desenvolvida permitiu comprovar a hipótese de que o processo da política

pública da PNRS desconsiderou a necessária articulação, bem como as assimetrias de poder existentes entre os atores envolvidos nesta política, prejudicando posteriormente seu processo de implementação. Ao longo do período de estudo foi possível identificar áreas de maior articulação, assimetrias de poder internas e externas aos grupos de interesse, assim como áreas de isolamento e exclusão.

É necessário ressaltar que o caráter da análise foi amplo, focado na compreensão dos fenômenos na esfera nacional, havendo aprofundamentos pontuais de acordo com a participação de distintos atores, não sendo este o objetivo da pesquisa, mas sim observar o panorama geral da governança da gestão de resíduos sólidos no país. Nesta análise de maior amplitude, a visão interdisciplinar sobre os fenômenos observados trouxe um diferencial para a pesquisa brasileira na área de resíduos sólidos.

Com relação à metodologia adotada, concluiu-se que o *process tracing* contribuiu para sistematizar questões subjetivas do processo de governança e do ciclo da política pública, sendo considerado um método adequado à análise desenvolvida. Utilizando como analogia a “caixa preta”, local que registra e armazena informações de vôos, a metodologia adotada permitiu revelar elementos e fenômenos que não chegam à superfície em análises objetivas. Desse modo, o *process tracing* colaborou para desvelar o conhecimento tácito, de ampla relevância em áreas do conhecimento largamente influenciadas pela ação humana, i.e. a governança e as políticas públicas.

Como estratégia para identificação de instituições e organizações significativas ao processo em estudo, a metodologia Bola de Neve foi determinante para detectar atores relacionados entre si mas, além disso, para identificar *stakeholders* que nem sempre aparecem nos registros oficiais e bibliografias relacionadas ao tema. Como fragilidade desta estratégia, destaca-se o mapeamento de menor número de redes de atores, ainda que tenha permitido o aprofundamento no conhecimento de cada rede. Nesta pesquisa, a estratégia Bola de Neve levou à disparidade de entrevistados em cada grupo de interesse, sendo o oficial com maior número de entrevistados, seguido pelo coletivo e, por fim, empresarial.

De um modo geral, foi possível observar que os atores interagiram entre si ao longo do período de estudo de um modo dinâmico, sendo modificadas as relações conforme os interesses, as assimetrias de poder e as mudanças no contexto político, econômico e social. Evidenciou-se que a promulgação da PNRS interferiu na formatação da governança.

A análise do grupo de interesse oficial, conduzida no capítulo 4, mostrou que o setor de resíduos sólidos no Brasil nunca possuiu um arranjo institucional formalizado, nem mesmo após a promulgação da PNRS. Ainda assim, o advento da PNRS é percebido como fundamental por este grupo, pois permitiu que a questão dos resíduos sólidos ascendesse na agenda pública em distintas esferas.

As três instituições estatais federais que financiam a gestão de resíduos sólidos no país - MMA, MCidades/MDR e Funasa - partem de visões distintas do setor, o que se materializa no conceito proposto nesta pesquisa denominado 'ótica tripartite da gestão de resíduos sólidos brasileira'. Esta realidade aumenta o desafio de alinhamento de compreensões, integração, articulação e convergência das ações para a implementação desta política pública, já que a ótica tripartite representa um obstáculo para a transversalidade da gestão de resíduos sólidos. Alguns atores observam a criação de uma instituição específica para o setor como caminho para a convergência e atuação integrada.

Adicionalmente, foram detectadas fragilidades na articulação das instituições de uma mesma esfera de governo - horizontal - e também entre as distintas esferas - vertical. As duas tipologias de articulação da estrutura estatal são determinantes, de acordo com a literatura, para aprimoramento da governança e convergência das ações no sentido dos objetivos de uma política pública.

Num primeiro momento, verificou-se que a PNRS fortaleceu a articulação horizontal na esfera federal com a criação do Comitê Interministerial para a Implantação da PNRS, bem como o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, ambos instituídos por seu decreto regulamentador. Ainda, o Decreto n.º 7.405/2010 manteve o já existente e consolidado CIISC, que promovia articulação federal e também com o grupo de interesse coletivo, especificamente na figura do MNCR.

Contudo, o fato da PNRS não trazer um arranjo de governança claro, fortalecido e formal para a gestão de resíduos sólidos brasileira enfraqueceu a governança desta política pública em momentos de mudança no contexto, como a entrada de um grupo político no governo federal que esvaziou espaços de articulação intra e extra-governamental, assim como os ambientes de participação. Para a gestão de resíduos sólidos, observou-se no período de 2019-2020 a extinção do Comitê Interministerial para a Implantação da PNRS e do CIISC, resultando em processos estacionários e / ou de retrocesso no sentido da implementação da PNRS.

Complementarmente, aferiu-se que a inexistência de um arranjo de governança formalmente estabelecido sobrecarrega dois atores: (i) o Ministério do Meio Ambiente, que possui menor poder na assimetria das instituições da esfera federal e menor quantidade de recursos técnicos e financeiros, dificultando a atuação para coordenar uma política transdisciplinar; e (ii) os municípios - atores que também possuem limitados recursos técnicos e financeiros - que, por sua vez, são sobrecarregados com competências que não lhes cabem, ou ainda, são cobrados por incumbências que deveriam ser descentralizadas, mas não são na prática.

Os municípios são compreendidos pelo grupo de interesse oficial como principais responsáveis pela implementação da Política, embora a estratégia para que estes consigam realizar todas as competências a eles atribuídas não esteja clara. Percebe-se, portanto, a fragilidade da indefinição de responsabilidades aos plurais atores que devem desempenhar seus papéis na PNRS, conforme o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Assim, na esfera federal, a atuação na gestão de resíduos sólidos desde o início do ciclo neoliberal autoritário caracteriza-se por ações pontuais, pelo incentivo à maior participação da iniciativa privada - a partir de ações como o FEP -, pela centralização das ações - na contramão da estratégia de descentralização -, pela exclusão dos catadores nas ações desenvolvidas e pelo distanciamento da visão sistêmica preconizada pela Política, prejudicando sua implementação. Associado a isso tem-se a diminuição expressiva dos investimentos no setor e a desvalorização do encadeamento das ações, materializado na inexistência do PLANARES após mais de dez anos de promulgação da PNRS.

Além disso, a pesquisa também revelou que alguns atores ultrapassam seu escopo de atuação buscando oferecer suporte aos municípios, como é o caso principalmente dos Ministérios Públicos Estaduais. Partindo de uma percepção de que ferramentas de comando e controle não estavam resultando na implementação da PNRS, estes atores modificam sua abordagem no sentido de cooperação e capacitação rumo à implementação da Política, ainda que com amplo foco na erradicação dos locais de disposição final inadequada, os “lixões”.

Na análise referente ao grupo de interesse coletivo, realizada no capítulo 5, foi possível notar a amplitude e pluralidade deste grupo, que teve sua participação expressiva principalmente ao final da década de 1990 e no início dos anos 2000. A atuação deste grupo encontra-se focada na figura do Fórum Nacional Lixo &

Cidadania, que passou por um processo de desmobilização no período 2003-2005, e nos catadores de materiais recicláveis, especificamente na figura do MNCR.

A partir dos resultados foi possível compreender que a articulação do MNCR junto ao governo federal ocorreu devido à permeabilidade do grupo de interesse oficial - notadamente no período do ciclo progressista, resultando em uma política inovadora que constitui referência no continente com relação à inclusão. Assim, o espaço de diálogo e negociação com o governo federal que o MNCR possuiu foi determinante para sua inserção na PNRS. Em países onde os catadores de materiais recicláveis representam uma significativa categoria para o mercado de reciclagem, como é o caso do Brasil, incorporá-los à estratégia de gestão de resíduos sólidos é essencial.

Contudo, esta situação modificou-se a partir de 2016, quando a mudança de contexto político representou um “fechamento de portas” para o diálogo com a categoria, o que também sucedeu com outros espaços de participação e grupos sociais, em um processo de desarticulação entre o grupo de interesse oficial e coletivo.

Outro importante resultado associado a este grupo refere-se ao distanciamento da população da PNRS, gerando isolamento e fragilidade neste elo fundamental da gestão de resíduos sólidos, já que a população é responsável pelo descarte e segregação na fonte dos resíduos sólidos.

Apesar das problemáticas observadas, este grupo de interesse também percebe a existência da PNRS como de extrema relevância para o setor, tendo institucionalizado a inclusão dos catadores, assim como assinalado diretrizes nacionais. No entanto, a inexistência de um arranjo de governança institucionalizado levou à minimização da participação do grupo de interesse coletivo na gestão de resíduos sólidos.

Os resultados da análise do grupo de interesse empresarial, no capítulo 6, mostraram sua estratificação nos subgrupos da prestação de serviços e da logística reversa, ainda que ambos sejam caracterizados pela perspectiva econômica que sobrepõe as demais em sua compreensão da gestão de resíduos.

O subgrupo relacionado à prestação dos serviços observa a questão da sustentabilidade econômico-financeira municipal como de fundamental equacionamento para a melhoria da situação da gestão de resíduos sólidos na esfera local. Contudo, o enfrentamento desta questão ultrapassa a simples instituição da cobrança pelos serviços, sendo fundamental a melhoria da capacidade técnica dos

municípios para que sejam capazes de realizar, monitorar e gerir contratos de concessão.

Na prática, a PNRS não modificou de maneira profunda a atuação deste subgrupo, que foi beneficiado pela padronização de normativas em uma estratégia nacional. Nesse sentido, os prestadores privados responsabilizam o poder público local por fragilidades no sistema relacionadas à regionalização e à comunicação com a população. Além disso, sua visão tecnicista pode favorecer modelos de gestão de resíduos que não estão alinhados com a ordem de prioridade estabelecida pelo Art. 9º da PNRS, embora estejam amplamente alinhados à atual gestão federal.

No caso do subgrupo da logística reversa, foi possível apurar, como anteriormente observado pela literatura, que sua assimetria de poder contribuiu para que a PNRS não incorporasse uma estratégia de responsabilização dos produtores direta, como a responsabilidade estendida do produtor adotada em diversos países da União Europeia. Em seu lugar, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos reforçou a indefinição de responsabilidades, fragilizando a implementação da PNRS. Paradoxalmente, a criação da responsabilidade compartilhada garantiu o apoio deste grupo à Política - viabilizando sua aprovação -, ainda que assentado sob um elemento controverso.

O estabelecimento dos sistemas de logística reversa, particularmente de embalagens em geral, explicitou divergências e assimetrias de poder internas a este subgrupo, sendo vitoriosos os esforços pela manutenção do *status quo* e menor participação da iniciativa privada, focada em ações pontuais ao invés da estruturação de um sistema. Os acordos setoriais foram negociados de um modo centralizado entre associações nacionais da indústria e o MMA, favorecendo o grupo de interesse empresarial e excluindo municípios, catadores e a população deste processo de negociação. A partir desta lacuna, a atuação dos MPEs junto aos produtores têm sido essencial para os avanços observados na logística reversa.

Um relevante imbróglio que envolve os três grupos de interesse relaciona-se à atual compreensão dissociada dos processos de logística reversa e da coleta seletiva. Considerando que, na prática, estes são indissociáveis para a gestão de resíduos sólidos urbanos, a indefinição de suas relações e limites oneram os municípios e desobrigam o setor privado na etapa de recuperação dos resíduos sólidos.

De todo modo, o grupo de interesse empresarial também considera a existência da PNRS relevante para o cenário brasileiro da gestão de resíduos sólidos. Acerca da

governança, contudo, nota-se a essencialidade da atuação do grupo de interesse oficial no sentido de equacionar as assimetrias de poder do grupo empresarial, prevenindo a sobreposição das perspectivas econômicas da gestão de resíduos sólidos sobre as demais.

Assim, importância da promulgação da PNRS para o Brasil é observada como um aspecto positivo de maneira unânime pelos três grupos de interesse, ainda que inúmeros desafios tenham sido observados para sua governança e seu processo de implementação.

A PNRS trouxe à tona a gestão de resíduos sólidos em distintas agendas, uniformizando, em certa medida, uma gestão que outrora ocorria de modo fragmentado. Contudo, sua aprovação foi condicionada à renúncia de elementos que não convergiam com os interesses de determinados atores e, no processo de implementação, ficou evidente que as abnegações necessárias para a promulgação da Política debilitam sua efetivação.

Complementarmente, de um modo geral observou-se a baixa articulação dos atores no sentido da implementação da PNRS, conforme seus princípios de gestão integrada, visão sistêmica e da ordem de prioridade.

Dessarte, a inexistência de um arranjo de governança formal para a gestão de resíduos sólidos estabelecido pela PNRS contribui para o agravamento: (i) da indefinição de responsabilidades dos distintos atores; (ii) da sobrecarga dos municípios para implementação da PNRS; (iii) da incapacidade do MMA em coordenar a implementação da política; e (iv) da instabilidade da política frente às mudanças no contexto nacional e internacional.

Percebe-se, portanto, que ao mesmo tempo em que a existência da PNRS representa uma força para a gestão de resíduos sólidos brasileira, a inexistência de um arranjo de governança formalmente instituído configura uma fragilidade pouco explorada pelo governo, pelos técnicos ou pela academia.

Enquanto temática transversal, observou-se que a gestão de resíduos sólidos depende da articulação dos atores, bem como de sua integração e atuação convergente, já que mesmo processos compreendidos separadamente - como a logística reversa e a coleta seletiva - na realidade estão intimamente relacionados. Além disso, a baixa relevância do encadeamento do planejamento também reforça a indefinição das responsabilidades e favorece o isolamento ao invés da integração.

Nesse sentido, a atual gestão do governo federal busca imputar valores neoliberais como solução para os desafios persistentes da gestão de resíduos sólidos, ainda que experiências internacionais apontem para a vulnerabilidade da privatização de serviços públicos, em processos que agravam a desarticulação e, conseqüentemente, prejudicam a governança. Esta atuação tem resultado em ações que não seguem as diretrizes da PNRS, configurando estagnação e retrocessos para esta política pública.

A presente pesquisa, por seu caráter de análise amplo, revelou diversas questões que demandam aprofundamento. Assim, como recomendações para estudos futuros, tem-se:

- Estudos interdisciplinares acerca das temáticas relativas à gestão de resíduos sólidos, viabilizando análises a partir de distintas perspectivas que possam revelar novos caminhos de atuação;
- Investigação dos pontos de contato e aderência entre a PNRS e políticas correlatas como a PFSB, a PNEA e a PNMC;
- Análise das interações entre a PNRS e o Novo Marco do Saneamento Básico, identificando pontos de contato e distanciamento não apenas nas legislações, mas também nos processos de tramitação;
- Avaliação da dotação orçamentária para o setor ao longo do tempo, associando-a aos programas existentes e sua aderência com a PNRS;
- Investigação das potencialidades, fragilidades e viabilidade da criação de uma instituição específica para coordenar a implementação da PNRS;
- Estudos que avaliem a implementação da PNRS na esfera local, investigando de que modo a capacidade técnica dos municípios impacta nos processos de contratação, na definição das etapas de gerenciamento, na comunicação e na estratégia de gestão de resíduos;
- O estudo dos movimentos da sociedade civil advindos do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, buscando compreender se regional e localmente a mobilização permaneceu pelo país em torno da temática resíduos sólidos, inclusive após a promulgação da PNRS;



- Investigar a proximidade ou distanciamento da população com a PNRS, bem como as razões dessa relação e seus impactos na implementação da política;
- Maior aprofundamento na análise da participação do setor privado na governança da gestão de resíduos, aprofundando os resultados desta tese e de estudos como o de Moro (2018); e
- Análise do discurso dos distintos grupos de interesse envolvidos na PNRS, buscando maior compreensão das perspectivas e prioridades de cada grupo.

Além de questões passíveis ao aprofundamento, esta pesquisa revelou que a realização de estudos específicos relacionados à gestão de resíduos sólidos é insuficiente para a compreensão das problemáticas relacionadas ao setor, por vezes transversais e interdisciplinares, de modo que o desenvolvimento de estudos como este podem contribuir para trazer à superfície perspectivas essenciais para o entendimento do status atual da gestão de resíduos sólidos no Brasil, bem como os possíveis caminhos para seu aprimoramento no sentido da implementação da PNRS.

Tendo em vista novas perspectivas, o campo de governança, foco desta pesquisa, constitui uma temática ainda pouco discutida na literatura sobre gestão de resíduos sólidos, sendo determinante para buscar a melhoria dos resultados da PNRS, que mostram-se tímidos após mais de 10 anos de promulgação, pouco contribuindo efetivamente para a sustentabilidade.

Nesse sentido, os resultados desta pesquisa apontam que o modelo de governança desejável para a gestão de resíduos sólidos brasileira distancia-se de uma conceituação na qual os atores espontaneamente são capazes de balancear suas assimetrias de poder, aproximando-se de uma formatação na qual o Estado é responsável por conduzir a governança ao longo do processo da política pública, garantindo a participação equitativa e a prevalência dos interesses da coletividade. Na prática, sem um arranjo de governança formalmente instituído, o papel do Estado como indutor da governança não foi capaz de garantir a participação equitativa e a preponderância dos interesses coletivos.

Adicionalmente, este estudo permitiu avaliar questionamentos mais profundos que podem contribuir para a compreensão de fragilidades e lacunas da política, como a ótica tripartite da gestão de resíduos sólidos brasileira.

Assim, mais do que a essencialidade da constituição e formalização de um arranjo de governança para a gestão de resíduos sólidos brasileira, que permita mapear e definir responsabilidades, bem como constituir espaços de articulação, integração e atuação convergente, foi possível compreender que o caminho atual que o governo federal imputa à gestão de resíduos sólidos não está pautado na PNRS, já que a gestão tem objetivos amplos distintos da participação social, da articulação, da descentralização e da visão sistêmica.

Este quadro, aliado a um contexto internacional de ascensão das práticas neoliberais e estagnação do Brasil enquanto país de média renda e elevada desigualdade resultam num cenário paradoxal para a gestão de resíduos sólidos, onde a PNRS constitui um ganho para o setor mas encontra-se em estado de paralisia, e mesmo de retrocesso, sendo incerta a manutenção dos logros conquistados por esta política pública.

Dessarte, é necessário construir espaços de articulação híbridos, como ocorreu no passado, a fim de fortalecer a PNRS e caminhar no sentido de sua implementação, compreendendo os impactos do contexto político, econômico e social nesta política pública, distanciando-se de análises puramente tecnicistas que não bastam para o equacionamento da gestão de resíduos sólidos no país.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 24, 41-67. 2005.

ABRUCIO, F. L.; Grin, E. J.; Franzese, C.; Segatto, C. I.; Couto, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ACORDO SETORIAL PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE EMBALAGENS EM GERAL. Firmado em 25 de novembro de 2015. Disponível em: [https://www.coalizoembalagens.com.br/wp-content/uploads/2019/12/Acordo\\_embalagens](https://www.coalizoembalagens.com.br/wp-content/uploads/2019/12/Acordo_embalagens). Acesso em 16 abr 2021.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU); MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE (MPAC). **Ação Civil Pública nº 9999999-99.2019.8.01.9999**. 2019. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4984879/mod\\_resource/content/1/Manifesta%C3%A7%C3%A3o%20uni%C3%A3o.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4984879/mod_resource/content/1/Manifesta%C3%A7%C3%A3o%20uni%C3%A3o.pdf). Acesso em 19 abr 2021.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **O que é apensação?** 11/11/2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/55839-o-que-e-apensacao/>. Acesso em 26 nov 2020.

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE (APA). **Avaliação Ambiental Estratégica do Plano Nacional de Gestão de Resíduos**. Relatório Ambiental. Resumo Não Técnico. 24p. 2011.

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, vol.3, n.2, julho/dezembro 2015, pp. 12 - 42.

AKERMAN, M. Território, governança e articulação de agendas. In: **Gestão Local nos Territórios da Cidade**, 2004, pp. 134-138.

ALONSO, A.; COSTA, V. Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento ambiental do Rodoanel. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 290-312.

AMABILE, A. E. N. Políticas Públicas. In: CASTRO, C. L. F; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N (Orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena/MG: EdUEMG, 2012. pp. 390-391.

ANDERSON, P. **Bolsonaro's Brazil**. LRB – London Review Books, v. 41 n. 3, 7 February 2019, 27p.

ANDRADE, R. M.; FERREIRA, J. A. A gestão de resíduos sólidos urbanos no Brasil frente às questões da globalização. **Rede-Revista Eletrônica do PRODEMA**, v. 6, n. 1, 2011. p. 7-22.

ARARAQUARA. Notícias - Urbano. **Cooperativa Acácia completa 18 anos de história**. 13/11/2019. Disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/noticias/2019/novembro/13/cooperativa-acacia-completa-18-anos-de-historia>. Acesso em 24 mar 2021.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de Análise das Políticas Públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.º 83, 2017, pp. 11-35. DOI:10.7458/SPP2017839969.

ARAÚJO, S. M. V. G. D.; SILVA, R. S. Filling Gaps in the Brazilian Legislative Studies. **Journal of Arts and Humanities (JAH)**, Volume -2, No.-6, July, 2013. p. 64 - 77.

ARAÚJO, S. M. V. G. **O desafio da aplicação da lei dos resíduos sólidos**. Estudo. Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados: Área XI Meio Ambiente e Direito Ambiental, Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília, set 2013a. 32p.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2013. Brasília, 2013b. 458 p.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder Of Citizen Participation, **Journal of the American Institute of Planners**, 35:4, 216-224, 1969. DOI: 10.1080/01944366908977225.

ARTS, J.; TOMLINSON, P.; VOOGD, H. Planning in Tiers? Tiering as a Way of Linking SEA and EIA. In: SADLER, B. et al. (Ed.). **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2011. <https://doi.org/10.4324/9781849775434>.

ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL (AIDIS); ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS/OMS). **“Recomendações para Saneamento Ambiental na Prevenção de COVID 19 Preparado pelo Comitê Técnico AIDIS 2020”**. 13 de abril 2020. 15 p. Disponível em: <https://aidisnet.org/wp-content/uploads/2020/05/RECOMENDACIONES-DE-AIDIS-COVID-19-VERSION-4.0-en-revision.pdf> . Acesso em 27 out 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2009**. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/download-panorama-2009/>. Acesso em 12 abr 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL (ABES). **História da ABES**. Disponível em: [http://abes-dn.org.br/?page\\_id=730](http://abes-dn.org.br/?page_id=730). Acesso em 29 mar 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO (ASSEMAE). **Quem somos**. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/institucional/quem-somos>. Acesso em 29 mar 2021.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, pp. 27-54.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2011, vol. 19, n. 40, pp.149-157.

BAHIA (Estado). Ministério Público do Estado da Bahia. Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Meio Ambiente. **Desafio do Lixo - Problemas, Responsabilidades e Perspectivas**. Relatório 2006/2007. Salvador, 2007. 125p.

BAIRD, M. F. **O Lobby na Regulação da Propaganda de Alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa**. São Paulo: Dissertação de Mestrado (Departamento de Ciência Política da Faculdade), 2012.

BANCO MUNDIAL. The World Bank Data. **Brazil**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/brazil>. Acesso em ago 2020.

BARCIOTTE, M. L. **Coleta seletiva e minimização de resíduos sólidos urbanos: uma abordagem integradora**. São Paulo (SP); 1994. [Tese de Doutorado - Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP].

BAVA, S. C.; PAULICS, V. Experiências Inovadoras para uma Governança Democrática. In: **Revista Pólis**, 2005, pp. 43-47.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-Tracing Method**. Foundations and Guidelines. Lansing, Michigan: University of Michigan Press. 2013. 199p.

BERNARD, H. R. **Research methods in anthropology: qualitative and quantitative approaches**. Lanham, MD: AltaMira Press, 2005.

BICALHO, Marcondes Lomeu; PEREIRA, José Roberto. Participação social e a gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso de Lavras (MG). **Gestão & Regionalidade**, v. 34, n. 100, 2018.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saude soc.**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, jun. 2014. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000200007>.

BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S. **Privatização dos Serviços Públicos de Saneamento Básico no Brasil e a Onda Neoliberal Radicalizada**. Verbete elaborado para o Projeto SanBas da Universidade Federal de Minas Gerais, em junho de 2020. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2020/08/PRIVATIZA%C3%87%C3%83O-DOS-SERVI%C3%87OS-P%C3%9ABLICOS-DE-SANEAMENTO-B%C3%81SICO.pdf>. Acesso em 10 set 2020.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas. **Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos**. Tese, Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. 2018. 245p.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010**. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010a. D.O.U. de 03/08/2010, p. 2.

BRASIL. **Decreto n.º 7.404 de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei Nº 12.305, de 2 de Agosto de 2010, que Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá Outras Providências. Brasília, 2010b. D.O.U. de 23/12/2010, p. 1.

BRASIL. **Decreto n.º 7.405 de 23 de dezembro de 2010**. Institui o programa pró-catador, denomina comitê interministerial para inclusão social e econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis o comitê interministerial da inclusão social de catadores de lixo criado pelo decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. Brasília, 2010c. D.O.U de 23/12/2010, p. 7.

BRASIL. **Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019a**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. D.O.U. de 19/12/2019, p. 6.

BRASIL. **Decreto nº 10.473 de 24 de agosto de 2020**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. D.O.U de 25/08/2020b, p. 7.

BRASIL. **Decreto nº 4.665, de 3 de Abril de 2003**. Revogado pelo Decreto nº 8.927, de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. D.O.U. de 04/04/2003a, P. 2.

BRASIL. **Decreto nº 4.755 de 20 de Junho de 2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá Outras Providências. Situação: Revogado. D.O.U. de 23/06/2003b, P. 3.

BRASIL. **Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006**. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta [...]. D.O.U. de 26/10/2006, p. 4.

BRASIL. **Decreto nº. 9.759 de 11 de abril de 2019b**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. D.O.U. de 11/04/2019, p. 5 edição extra.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. DOFC DE 13/10/1941, P. 19699.

BRASIL. **Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Política Federal de Saneamento Básico. Brasília, 2007. D.O.U. de 08/01/2007, p. 3.

BRASIL. **Lei nº 13.529 de 4 de dezembro de 2017**. D.O.U. de 05/12/2017, p. 5.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, 2020a. D.O.U de 16/07/2020, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967**. Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. DOFC DE 27/09/1967, P. 9855.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981**. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. DOFC de 02/09/1981, p. 16509.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 1997. D.O. de 09/01/1997, p. 470.

BRASIL. **Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília, 2000. D.O. de 19/07/2000, p. 1.

BRASIL. **Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente [...] e dá outras providências. DOFC DE 25/07/1985, p. 10649.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Brasília, 2013. 173p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). 2021b. **Programa Avançar Cidades - Saneamento**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/avancar-cidades-saneamento-1>. Acesso em 25 jan 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Versão Preliminar para Consulta Pública**. Brasília, ago 2012. 103 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Política Nacional de Resíduos Sólidos: Linha do Tempo**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo.html>. Acesso em 29 mar 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento. 2021a. **PAC. Saneamento**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/saneamento> . Acesso em 22 jan 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de orientações técnicas para elaboração de propostas para o programa de resíduos sólidos**. Brasília, 2014. 44 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde (Funasa). **Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR)**. 2021c. Disponível em: [http://www.funasa.gov.br/web/guest/biblioteca-eletronica/publicacoes/engenharia-de-saude-publica/-/asset\\_publisher/ZM23z1KP6s6q/content/programa-nacional-de-saneamento-rural-pnsr-?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.funasa.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fbiblioteca-eletronica%2Fpublicacoes%2Fengenharia-de-saude-publica%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_ZM23z1KP6s6q%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.funasa.gov.br/web/guest/biblioteca-eletronica/publicacoes/engenharia-de-saude-publica/-/asset_publisher/ZM23z1KP6s6q/content/programa-nacional-de-saneamento-rural-pnsr-?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.funasa.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fbiblioteca-eletronica%2Fpublicacoes%2Fengenharia-de-saude-publica%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_ZM23z1KP6s6q%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1). Acesso em 28 jan 2021.

BRINGHENTI, Jacqueline R.; GÜNTHER, Wanda M. Risso. Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 16, n. 4, p. 421-430, 2011.

BRINGHENTI, Jacqueline Rogéria. **Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: aspectos operacionais e da participação da população**. São Paulo, 317p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2004.

BRITTO, A. L. N. P. Instrumentos metodológicos para estimular a formação de consórcios públicos voltados para gestão integrada dos serviços de saneamento. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **9º Caderno de Pesquisa em Engenharia de Saúde Pública**. Brasília, 2018. pp. 209-241.

BRUNDTLAND, G. H. et al. (1991). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, v. 2, 1991.

BURSZTYN, M. Capítulo 8: Vira-mundos e "rola-bostas". In: BURSZTYN, M. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro, Garamond, 2003. pp. 230-258.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 612p.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF) 2021a. **Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – FEP CAIXA**.

Disponível em: <https://www.concessoes.caixa.gov.br/sifep-portal/#/principal>. Acesso em 13 jan 2021.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF) 2021b. **PROJETOS - Conheça aqui o andamento de todos os projetos apoiados pelo FEP**. Disponível em: <https://www.concessoes.caixa.gov.br/sifep-portal/#/estruturacaodeProjeto>. Acesso em 13 jan 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Atividade Legislativa / Projetos de Lei e Outras Proposições / **PL 203/1991**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>. Acesso em 26 nov 2020.

CAODAGLIO, A.; CYTRYNIWICZ, R. **Limpeza urbana na cidade de São Paulo: uma história para contar**. São Paulo, Via Imprensa Edições de Arte, 2012.

CAPELARI, M. G. M. et al . Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 54, n. 6, p. 1691-1710, Dec. 2020.

CAPELARI, M. G. M.; ARAUJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. D. P.; BORINELLI, B. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2020, vol.54, n.6, pp. 1691-1710.

CAPELLA, A. C. N. A política de acesso à agenda governamental. In: 8º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política. Universidade Estadual Paulista–UNESP. Gramado-RS, 2012. **Anais...** Gramado, 2012.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependency and Development in Latin America**. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, California. London, England. 1979. 216p.

CARVALHO, A. C. A participação da sociedade civil na administração pública: as audiências públicas no setor regulado de transportes terrestres. In: **Revista Brasileira de Direito Administrativo e Regulatório**, MPEditora, 6, 2012, pp. 15-54.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **The World Factbook 2020**. Washington, DC. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/index.html>. Acesso em 09 out 2020.

CHEN, Y.S., CHANG, C.H. Greenwash and Green Trust: The Mediation Effects of Green Consumer Confusion and Green Perceived Risk. **Journal of Business Ethics**, pp.114, 489–500 (2013). <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1360-0>.

COALIZÃO EMBALAGENS. **A Coalizão**. 2019. Disponível em: <https://www.coalizaoembalagens.com.br/a-coalizao/>. Acesso em 16 abr 2021.

COLLIER, D. Understanding process tracing. PS: **Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COLÔMBIA. Gobierno de Colombia. **Estrategia nacional de economía circular : Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio / Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Comercio Industria y Turismo.**, Coord.: Saer, Alex José ; González, Lucy Esperanza. --. Bogotá D.C.: Colombia. Presidencia de la República; 2019. 84 p.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **A pobreza na América Latina manteve-se estável em 2017, mas a extrema pobreza**



**aumentou, atingindo seu nível mais alto desde 2008, enquanto a desigualdade tem diminuído consideravelmente desde 2000.** Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pobreza-america-latina-manteve-se-estavel-2017-mas-extrema-pobreza-aumentou-atingindo>. Acesso em 15 out 2020.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighborhood: the report of the commission on global governance.** London: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>. Acesso em 17 ago 2020.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CETESB). **CETESB. 50 anos de história & estórias.** São Paulo, 2018. 202p.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CETESB). Logística Reversa. **Glossário.** Entidades. 2021. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/logisticareversa/glossario/entidades/#:~:text=ENTIDADE%20GESTORA%20\(EG\)%3A%20pessoa,SISTEMA%20nas%20tratativas%20com%20os](https://cetesb.sp.gov.br/logisticareversa/glossario/entidades/#:~:text=ENTIDADE%20GESTORA%20(EG)%3A%20pessoa,SISTEMA%20nas%20tratativas%20com%20os). Acesso em 16 abr 2021.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM (CEMPRE). 2021a. **O CEMPRE.** Disponível em: <https://cempre.org.br/o-cempre/>. Acesso em 14 abr 2021.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM (CEMPRE). 2021b. **História.** Disponível em: <https://cempre.org.br/historia/>. Acesso em 14 abr 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Política Nacional de Resíduos Sólidos: obrigações dos entes federados, setor empresarial e sociedade.** – Brasília: CNM, 2015. 48 p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Quem somos.** Disponível em: <https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm#quem-somos>. Acesso em 22 jan 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Ministério Público e Sustentabilidade - O Direito das Presentes e Futuras Gerações.** 2017. 195p.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Auditoria Anual de Contas.** Secretaria Executiva – Ministério do Meio Ambiente. Exercício 2018. Brasília, 2019a. 57p. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2018/relatorio-de-auditoria-anual-2018.pdf>. Acesso em 05 abr 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório nº: 201602951.** UCI Executora: SFC/DI/CGIMA - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente. Análise Gerencial. Brasília/DF, 30 de junho de 2017. 67p.

CORRÊA, F. D. **Análise dos sistemas de logística reversa em municípios da bacia hidrográfica Tietê-Jacaré (UGRHI-13).** 2019 – 174p: Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais, São Carlos -2019.

CUCIO, M. S.; ZUFFO, A. C. Governança Multinível e Atribuições Legalmente Estabelecidas no Gerenciamento de Recursos Hídricos: O Caso da UGRHI 2-Paraíba do Sul. In: III Simpósio de Recursos Hídricos do Rio Paraíba do Sul, 2018, 9p., Juiz de Fora - MG. **Anais...** Juiz de Fora, 2018.

CUNHA, A. S. **Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional e Desafios Federativos**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão 1565. Rio de Janeiro, Janeiro de 2011. 27p.

DADARIO, N. **Gestão de resíduos sólidos urbanos: as interdependências entre a comunicação e a coleta seletiva**. Dissertação de mestrado, Faculdade de Ciências e Engenharia, Universidade Estadual Paulista, Tupã, SP, Brasil. 2019, 175p.

D'ELIA, Débora Maria Costa. Relação entre utilização de água e geração de resíduos sólidos domiciliares. **Revista Saneamento Ambiental**, São Paulo, n. 65, p. 38-41, maio 2000.

DEMAJOROVIC, Jacques. Da política tradicional de tratamento do lixo à política de gestão de resíduos sólidos: As novas prioridades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 88-93, 1995.

DIAS, Sonia Maria. **Trajetórias e memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: experimentos singulares de justiça social e governança participativa**. Belo Horizonte, 2009. 326p. Dias, SM (Tese de Doutorado) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 05-22, 1996.

DODDS, F.; DONOGHUE, D.; LEIVA ROESCH, J. **Negotiating the sustainable development goals**. London; New York: Routledge, 2017. 205p.

DRYZEK, J. S. Institutions for the Anthropocene: Governance in a changing earth system. **British Journal of Political Science**, v. 46, n. 4, p. 1-20, 2014. DOI: 10.1017/S0007123414000453.

DURAN, C. V. **Instituições de Direito (FEA)**. 11/05/2016. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2256200/mod\\_resource/content/1/aula%20contratos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2256200/mod_resource/content/1/aula%20contratos.pdf) . Acesso em 16 abr 2021.

EIGENHEER, E. M. **Lixo—A limpeza urbana através dos tempos**. Porto Alegre: Gráfica Palotti, 2009.

EIGENHEER, E. M.; FERREIRA, J. A.; ADLER, R. R. **Reciclagem: mito e realidade**. Rio de Janeiro: In-fólio, 2005. 72p.

ESPINOZA, Pilar Tello; ARCE, Evelyn Martínez; DAZA, Diego; FAURE, Martín Soulier; TERRAZA, Horacio. **Relatório da avaliação regional da gestão de resíduos sólidos urbanos na América Latina e Caribe 2010**. [S.I.]: OPAS/OMS, 2010. 164p. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Regional-Evaluation-on-Urban-Solid-Waste-Management-in-Latin-America-and-the-Caribbean-2010--Report.pdf>. Acesso em: 24 mar 2021.

FAGLIARI, R. A. **Política Nacional de Resíduos Sólidos – Histórico, Cenário da Gestão e os Acordos Setoriais no Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, 105 p. 2017.

FARIA, Ana Paula Moreira. **Geração de resíduos sólidos urbanos e consumo de água: proporção de fórmulas para cálculo da taxa de coleta no município de Viçosa - Minas Gerais**. 2012. 117 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Sobre a FIESP**. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/>. Acesso em 14 abr 2021.

FERNÁNDEZ, L. M. Política Social y Gobernanza Multinivel. **Actas del VII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS)**: 'políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad'. Zaragoza, 4 y 5 de octubre de 2018. p. 101-121.

FERREIRA, J. A. Resíduos Sólidos: perspectivas atuais. In: SISINNO, C. L. S. **Resíduos Sólidos, ambiente e saúde: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000, p. 19-40.

FERREIRA, L. G. **A gestão ambiental do pólo industrial de Cubatão a partir do Programa de Controle da Poluição iniciado em 1983: atores, instrumentos e indicadores**. [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2007. 289p.

FIGUEIREDO, Fábio Fonseca. Panorama dos resíduos sólidos brasileiros: análises de suas estatísticas. **Biblio 3W – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XVI, nº 928, 10 p. 2011.

FILHO, ANTONIO GOMES DE FARIAS. **A (in)constitucionalidade da "Taxa de limpeza pública" instituída pelos municípios brasileiros**. Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ-DCJ. João Pessoa, 2019, 56p.

FINANCIAL TIMES (FT). Lexicon. **Austerity measure**. 2013. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20130322221836/http://lexicon.ft.com/Term?term=austerit y-measure>. Acesso em 11 mar 2021.

FRANCESCHI, F. R. A.; SANTIAGO, C. D.; LIMA, T. Q.; PUGLIESI, E. Panorama dos resíduos sólidos no Brasil: uma discussão sobre a evolução dos dados no período 2003 2014. **Revista DAE**, v. 65, p. 62-68, 2017.

FREIRIA, R. C. **As relações entre Direito e Gestão Ambientais: da integração interdisciplinar à efetividade da política ambiental**. Campinas: Faculdade de Engenharia Civil – UNICAMP, 2010. 289 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Engenharia Civil, UNICAMP, 2010.

FREIRIA, R. C. Noções Gerais Sobre as Interdependências entre Direito, Gestão e Políticas Públicas Ambientais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 2, n. 2, p. 278-302, 2014.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public administration review**, v. 66, p. 66-75, 2006.

FUREDY, C. Working with the waste pickers – Asian Approaches to Urban Solid Waste Management. **Alternatives**, vol.19, no. 2, p. 18-23, 1993.

GAMA, R. S. Aspectos da Política Nacional de Saneamento diante da transição democrática da sociedade e do Estado brasileiro. **Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPR)**, v. 22, p. 141-152, 2010.

GANEM, R. S. (Org.). **Legislação brasileira sobre meio ambiente**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. Série legislação. 863 p.

GANEM, R. S.; JURAS, I. A. G. M.; VIANA, M. B.; MERCADANTE, M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; BRASILEIRO, V. M. M. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Estudo. Câmara dos Deputados. Outubro/2014. 34p.

- GEMMILL, B.; BAMIDELE-IZU; A. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: DANIEL C. ESTY; MARIA H. IVANOVA (Editores). **Governança ambiental global: opções e oportunidades**; Editora Senac São Paulo, 2005. pp. 89-113
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in Social Sciences**. Cambridge/London: MIT Press, 2005.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200p.
- GILENS, M., PAGE, B. I. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizens. **Perspectives in Politics**, 1-42. 2014.
- GODOY, M. B. R. B. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. **Caderno de Geografia**, v. 23, n. 39, p. 1-12, 2013.
- GOMES, M. F.; SÁ, V. K. S. Agência reguladora de resíduos sólidos: uma necessidade. **Cadernos de Direito Actual**, nº 13. (2020), pp. 80-98.
- GORGES, M. J. Conducting research on interest group. In: CLIVE, T. S. **Research guide to U.S. and International interest groups**. Westport, Connecticut, London: PRAEGER, 2004, pp. 391 - 402.
- GRIMBERG, E. M. Governança Democrática e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos. In: **Revista Pólis**, 2005, pp. 32-37.
- GRIMBERG, E. M. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Estendida do Produtor** – Proposta para a sociedade civil na América Latina. GAIA, Alianza Global para Alternativas Anti Incineración. Maio, 2019. Disponível em: <http://antigo.polis.org.br/publicacoes/residuos-solidos-e-responsabilidade-estendida-do-produtor/>. Acesso em 30 nov 2020.
- GRIMBERG, E. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: o desafio continua**. MNCR, 2008. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/artigos/politica-nacional-de-residuos-solidos-o-desafio-continua>. Acesso em 29 mar 2021.
- GRIN, E. J., & ABRUCIO, F. L. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. **Revista Políticas Públicas**, 10(2), 1-27. 2017.
- HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- HEIJDEN, J. Studying urban climate governance: Where to begin, what to look for, and how to make a meaningful contribution to scholarship and practice. **Earth System Governance**, v. 1, p. 100005, 2019.
- HUNTER, W.; POWER, T. J. Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. **Journal of Democracy**, 30(1), 68-82. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010** – Aspectos Demográficos. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 25 jan 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de população e indicadores sociais. **Pesquisa nacional de saneamento básico (PNSB): 2008**. Rio de Janeiro, 2010, 222 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019**. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em 15 mar 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Séries históricas. Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 - mai-jun-jul 2020. 2020a. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego). Acesso em 09 out 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. Sobre - 2017 Saneamento básico**: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19879-suplementos-munic2.html?educacao=22388&t=sobre>. Acesso em 20 abr 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. 2020b. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 148 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Relatório de Pesquisa produzido no âmbito dos estudos que subsidiaram a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2012. 82p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Brasil em 4 décadas** (No. 1500). Texto para Discussão. 2010. 100 p. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1500.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1500.pdf). Acesso em 06 out 2020.

INSTITUTO PÓLIS. Notícias. **Movimento Nacional de Catadores realiza a Expocatadores 2010 no fim de dezembro**. Publicado em 14/12/2010. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/movimento-nacional-de-catadores-realiza-a-expocatadores-2010-no-fim-de-dezembro/>. Acesso em 25 mar 2021.

JACOBI, P. R. Governança da Água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da Água no Brasil Uma Visão Interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. pp. 35-60.

JACOBI, P. R.; BESEN, G. R. Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 135-158. 2011.

JACOBI, Pedro Roberto. Desafios e reflexões sobre resíduos sólidos nas cidades brasileiras. In: SANTOS, Maria Cecília Loschiavo; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino. **Resíduos sólidos urbanos e seus impactos socioambientais**. Instituto de Energia e Ambiente – Universidade de São Paulo (IEE-USP), São Paulo, 82 p., 2012. p. 31-34.

JORGE, V. M.; VENTURIERI, A. V.; CASTELANI, L. C.; SANTIAGO, C. D.; BARRETO, R. P. Diagnóstico nacional dos aterros sanitários implantados via convênios firmados com a Fundação Nacional de Saúde-Funasa e proposta de melhoria de seu programa de resíduos sólidos. In: **Anais...1º Congresso Sul-Americano de Resíduos Sólidos e Sustentabilidade**, Gramado, RS, junho 2018. 9p.

JURAS, I. A. G. M. **Legislação sobre Resíduos Sólidos**: comparação da Lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos. Consultoria Legislativa da Câmara de Deputados. Brasília. Abr 2012.

KAZA, SILPA; YAO, LISA C.; BHADA-TATA, PERINAZ; VAN WOERDEN, FRANK. **What a Waste 2.0**: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development. Washington, DC: World Bank. 2018. 272 p. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>. Acesso em 10 set 2020.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003. 254p.

LE PRESTRE, P. O Desenvolvimento das Políticas Públicas. In: LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. Editora Senac São Paulo. pp. 61 - 95. 2005.

LEFF, E. **Epistemologia Ambiental**. Trad. Sandra Valenzuela. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LEITE, Marcelo Fonseca. **A taxa de coleta de resíduos sólidos domiciliares**. 2006. 94 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

LEME, T. M. Capítulo 6. Governança Ambiental no Nível Municipal. In: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil** : instituições, atores e políticas públicas. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. pp. 147-176.

LENSCHOW, A. “Greening” the European Union: are there lessons to be learned for international environmental policy? **Global environmental change**, v. 12, p. 241-245, 2002.

LENUM AMBIENTAL; COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA A RECICLAGEM – CEMPRES (2017). **Relatório Técnico acordo setorial de embalagens em geral**. Nov. 2017. Disponível em: [https://sinir.gov.br/images/sinir/LOGISTICA\\_REVERSA/RELATORIOS\\_ANUAIS/Embalagens\\_em\\_Geral/RELATORIOFINALFASE1\\_2017.pdf](https://sinir.gov.br/images/sinir/LOGISTICA_REVERSA/RELATORIOS_ANUAIS/Embalagens_em_Geral/RELATORIOFINALFASE1_2017.pdf) . Acesso em: 16 abr 2021.

LOBEL, O. The Renew Deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought. In: **Legal Studies Research Paper Series**, december 2005, pp. 262-390.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cad. EBAPE**. BR, p. 721-735, 2012.

LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 324 p.

LUCENA, A. F. As políticas públicas de saneamento básico no Brasil: Reformas institucionais e investimentos governamentais. **Revista Plurais (On-line)**, v. 1, p. 117-130, 2006.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. 1351 p.

MAHONEY, J. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012.

MALVESTIO, A. C.; GOMES, P. M.; PEIXOTO, D. J. O. Avaliação Ambiental Estratégica aplicada ao planejamento de resíduos sólidos no Brasil. In: **Anais... 1º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto**. 13p. 2012.

MARCHI, C. M. D. F. Cenário mundial dos resíduos sólidos e o comportamento corporativo brasileiro frente à logística reversa. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 1, n. 2, p. 118-135, 2011.

MARINO, A. L.; CHAVES, G. L. D; DOS SANTOS JUNIOR, J. L. Do Brazilian municipalities have the technical capacity to implement solid waste management at the local level? **Journal of Cleaner Production**, v. 188, p. 378-386, 2018.

MAROTTI, A. C. B. (2018). **Análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos como marco regulatório provedor de mudanças no arcabouço legal dos entes federados**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de São Carlos, UFSCar. 154p. 2018.

MAROTTI, A. C. B. ; GONCALVES, J. C. ; SANTIAGO, CRISTINE DINIZ ; PUGLIESI, E. ; NEVES, L. L. ; BUENO, A. C. . A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Cultura de Consumo da Modernidade: Relações e Reflexões. In: **XXXI Congresso ALAS 2017**, 2017, Montevideu. XXXI Congresso ALAS 2017 Acta Académica, 2017.

MAROTTI, A. C. B. ; SANTIAGO, C. D. ; PUGLIESI, E. ; GONCALVES, J. C. . Desafios e limites da descentralização na Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: **II SICAM - II Simpósio Interdisciplinar de Ciência Ambiental**, 2016, São Paulo. II SICAM - II Simpósio Interdisciplinar de Ciência Ambiental, 2016. p. 253-264.

MARQUES, L. Lixo, efluentes e intoxicação industrial. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2015. p. 161-212.

MARTINS, A. A. **Plano Nacional De Resíduos Sólidos: um estudo sobre as ações existentes na Lei Orçamentária Anual no período de 2012 a 2018**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Campus Brasília do Instituto Federal de Brasília. Orientadora: Profª. Dra. Luciana Miyoko. 2018. 46p.

MARTINS, C. E.; VALÊNCIA, A. S. Teoria da dependência, neoliberalismo e desenvolvimento: reflexões para os 30 anos da teoria. **Lutas sociais**, n. 7, p. 115-130, 2001.

MARTINS, G. F; SORBILLE, R. N. O processo de unificação das Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis de São Carlos e de reformulação do modelo de contrato pactuado entre a cooperativa e a Prefeitura Municipal de São Carlos/SP. In: ZANIN, M.; GUTIERREZ, R. F. (Org.). **Cooperativas de Catadores: reflexões sobre práticas**. 1. ed. São Carlos: Claraluz, 2011. p. 169-210.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Procuradoria-Geral de Justiça. **Valoração do dano ambiental pela não implementação da logística reversa de embalagens**. Relatório Geral do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2017. 192 p.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Ministério Público do Mato Grosso do Sul. **Relatório da Atuação do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na Temática dos Resíduos Sólidos**. Estado de Mato Grosso do Sul. 2019, 52p.

MATO GROSSO DO SUL (MS). Tribunal de Contas. **Indicadores de resíduos sólidos nos municípios de MS**. Campo Grande: TCE-MS, 2016. (Série Transparência 5). 168p.

MAURÍCIO, M. F.; CARDOSO, G. C. Desempenho e Resultados: A lógica da Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. In: FALCÃO, T. (Org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. pp. 79-108.

MEDEIROS, J. Regressão Democrática na América Latina: do ciclo político progressista e ao ciclo político neoliberal e autoritário. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 1, p. 98-133, 2018.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, Mar. 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1590/00115258201537> . Acesso em 09 out 2020.

MESJASZ-LECH, Agata. Municipal waste management in context of sustainable urban development. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 151, p. 244-256, 2014.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/> . Acesso em 15 jan 2021.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente** - 10ª edição revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos tribunais, São Paulo, 2015. pp. 633-670.

MINAS GERAIS (MG). **OBTER INCENTIVO BOLSA RECICLAGEM**. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/servico/obter-incentivo-bolsa-reciclagem>. Acesso em 25 mar 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP). Polícia Federal. DITEC- Instituto Nacional de Criminalística. **Laudo nº 1242/2020 - INC/DITEC/PF**. Laudo de Perícia Criminal Federal. Disponível em [http://estaticog1.globo.com/2020/05/22/laudo\\_digitalizado.pdf](http://estaticog1.globo.com/2020/05/22/laudo_digitalizado.pdf). Acesso em 09 ago 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Lixo e Cidadania**. Guia de ações e programas para a gestão de resíduos sólidos. Brasília, 2005, 96p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar** - Fase 1. 2019a. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-de-combate-ao-lixo-no-mar-pdf?\\_ga=2.197690223.1123261504.1610549333-1700646668.1597778494](https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-de-combate-ao-lixo-no-mar-pdf?_ga=2.197690223.1123261504.1610549333-1700646668.1597778494). Acesso em 13 jan 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Plano Nacional de Resíduos Sólidos - PLANARES - versão para consulta pública**. 2020. 187p. Disponível em: <http://consultaspublicas.mma.gov.br/planares/>. Acesso em 13 jan 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Portaria Interministerial nº 274, de 30 de abril de 2019**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n%C2%BA-274-de-30-de-abril-de-2019-86235505>. Acesso em 25 mar 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Programa Nacional Lixão Zero**. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de->



[conteudo/programalixaozero-saibamais-pdf?\\_ga=2.122218187.1123261504.1610549333-1700646668.1597778494](#). Acesso em 13 jan 2021.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES (CBO). **5192: Trabalhadores da coleta e seleção de material reciclável**. Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>. Acesso em 24 mar 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO (MPSP). CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES – CÍVEL. **Inquérito Civil SIS/MP n. 14.0482.0000062/2014-1**. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/AssessoriaJuridica/Civel/ConflitoAtribuicoesCivel/CAC-16553-19-psv-B.htm>. 23 abr 2019. Acesso em 19 abr 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO (MPSP). Notícia. **Gaema consegue liminar para que supermercado de Mongaguá instale coleta de pneus usados**. 24 de agosto de 2017. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=17425245&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=17425245&id_grupo=118). Acesso em 19 abr 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO MATO GROSSO DO SUL (MPMS). **MPMS firma acordos históricos de investimento de empresas na reciclagem de resíduos sólidos**. 16/12/2020. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/12/mpms-firma-acordos-historicos-de-investimento-de-empresas-na-reciclagem-de-residuos-solidos>. Acesso em 19 abr 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ (MPPR). **AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL COM ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**. 29 de outubro de 2015. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias\\_hidrograficas/ACPs\\_e\\_respectivas\\_decisoes\\_liminares/peticao\\_ACP\\_ambiental\\_LogisticaReversa.pdf](https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/bacias_hidrograficas/ACPs_e_respectivas_decisoes_liminares/peticao_ACP_ambiental_LogisticaReversa.pdf). Acesso em 19 abr 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL (MPRS). **MP ajuíza ação para a implantação da logística reversa de embalagens em Porto Alegre**. 19/07/2017. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/ambiente/44717/>. Acesso em 19 abr 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria da República em São Paulo. **Termos de Ajustamento de Conduta (TACs)**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/atuacao/ajustamento-de-conduta>. Acesso em 27 jan 2021.

MOLITERNO, D. **Do início ao fim: o meio ambiente no governo Bolsonaro**. Jornal do Campus (USP), 7 de novembro de 2020. Disponível em: <http://www.jornaldocampus.usp.br/index.php/2020/11/do-inicio-ao-fim-o-meio-ambiente-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em 15 mar 2021.

MONIER, V.; HESTIN, M.; CAVÉ, J.; LAUREYSENS, I.; WATKINS, E.; REISINGER, H.; PORSCHE, L. **Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)**. FINAL REPORT. 2014. 227p. Disponível em: [https://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu\\_guidance/pdf/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf](https://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/pdf/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf). Acesso em 12 mar 2021.

MONTAMBEAULT, Françoise. "It Was Once a Radical Democratic Proposal": Theories of Gradual Institutional Change in Brazilian Participatory Budgeting. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 1, p. 29-53, 2019.

MONTEIRO, J. H. P. (Org.). **Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos**. Rio de Janeiro: IBAM, 193p. 2001.

MONTEIRO, L.; MOURA, J. T. V. Mapeando o debate entre os modelos de gestão pública no Brasil. **Revista NAU Social** - v.10, n.18, p. 99 – 111. 2019.

MORADA DA FLORESTA. **Composta São Paulo. 2014**. Disponível em <https://www.compostasaopaulo.eco.br/>. Acesso em 29 out 2020.

MORAES, J. L.; GODOY, M. R. Os Consórcios Públicos e a Gestão de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará, Brasil. **VII Congresso de Medio Ambiente / AUGM**. La Plata, Argentina, 2012, 15p.. Disponível em: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26875/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26875/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y) . Acesso em 15 jan 2021.

MORO, C. C. **Governança Ambiental dos Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2018; 222p.

MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. 352 p.

MOURA, A. S.; BEZERRA, M. C. Capítulo 4. Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. pp. 91-110.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). **História do MNCR**. Publicado em 19/03/2011a. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/sua-historia>. Acesso em 24 mar 2021.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). **Carta de Brasília**. 2001. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>. Acesso em 24 mar 2021.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS (MNCR). **Memória dos 8 anos de natal dos catadores com o Presidente**. Publicado em 23/12/2011. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/noticias/noticias-regionais/memoria-dos-8-anos-de-natal-dos-catadores-com-o-presidente> . Acesso em 24 mar 2021.

NASCIMENTO, L. F. **Gestão Ambiental e a Sustentabilidade**. Unidade 1 - Uma Contextualização da Questão Ambiental. 2008.

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A. Política Nacional de Resíduos Sólidos: reflexões acerca do novo marco regulatório nacional. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, São Paulo, v. 15, p. 10-19, 2010.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40(2), pp. 273-88, Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, J. A. P. Intergovernmental relations for environmental governance: Cases of solid waste management and climate change in two Malaysian States. **Journal of environmental management**, v. 233, p. 481-488, 2019.

OLIVEIRA, L. D. A Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável na CNUMAD - 1992 (ECO-92): entre o Global e o Local, a Tensão e a Celebração. **Revista de Geopolítica**, Ponta Grossa - PR, v. 2, nº 1, p. 43 – 56, jan./jun. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Resolution 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E). Acesso em: fev 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm, 5-16 June 1972**. 77p. Disponível em [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1). Acesso em 06 jul 2020.

PARAÍBA (Estado). Ministério Público da Paraíba (MPPB). **MPPB denuncia 22 prefeitos e prefeitas que não assinaram acordos para o fim dos lixões**. 27 Nov 2020a. Disponível em: <http://www.mppb.mp.br/index.php/home/pgjb/38-noticias/procuradoria-geral/22926-mppb-denuncia-22-prefeitos-e-prefeitas-que-nao-assinaram-acordos-para-o-fim-dos-lixoes>. Acesso em 26 jan 2021.

PARAÍBA (Estado). Ministério Público da Paraíba (MPPB). **Plano de Ação para acabar com lixões é apresentado a prefeitos**. 07 Fev 2020b. Disponível em: <http://www.mppb.mp.br/index.php/31-noticias/meio-ambiente/21991-plano-de-acao-para-acabar-com-lixoes-e-apresentado-a-prefeitos>. Acesso em 26 jan 2021.

PARRA, F. **Reciclaje: ¡Sí, pero con recicladores!** Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: Un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá, Colombia. Nota técnica de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (Wiego) (Políticas urbanas) nº 9, Febrero de 2015. 35p. Disponível em: <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Parra-reciclaje-recicladores-WIEGO-WP9-espanol.pdf>. Acesso em 25 mar 2021.

PARTIDÁRIO, M. R. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**—orientações metodológicas. Agência Portuguesa do Ambiente, 2007.

PEREIRA DA SILVA, F. “Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas”. **Observador On-Line**, v.9, n.12, 2014.

PEREIRA, B. C. J.; GOES, F. L. (Org.). **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro, 2016. 562 p.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. **Cadernos EBAPE**. br, v. 9, n. 3, p. 895-913, 2011.

PIRES, ANDRÉ LINS E SILVA. **A Regulação dos Resíduos Sólidos no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, Portugal, 2015. 102p.

PIZZANI, L., DA SILVA, R. C., BELLO, S. F., & HAYASHI, M. C. P. I. A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. RDBCI: **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 10, n. 2, p. 53-66, 2012.

**PROJETO DE LEI 1991/2007 (PL 1991/2007)**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=501911&filenome=PL+1991/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=501911&filenome=PL+1991/2007). Acesso em 26 nov 2020.

PROLATA. **Conhecendo a PROLATA**. 2021. Disponível em: <https://www.prolata.com.br/prolata/conhecendo-a-prolata/>. Acesso em 16 abr 2021.

PUGLIESI, E., SANTIAGO, C. D., LEITE, W. C. A. Gestão de Resíduos Sólidos e a Pandemia COVID-19: (des)preparo para enfrentamento da crise, In: VALENCIO, N., MARAN, C. (Eds.), **COVID-19: crises entremeadas no contexto de pandemia**, UFSCar/CPOI, São Carlos, pp. 129-144. 2020.

QUIJANO, ANÍBAL. “Estado nación, ciudadanía y democracia: cuestiones abiertas”. In: González, Helena e Schmidt, Heidulf (eds.) *Democracia para una nueva sociedad* (Caracas: Nueva Sociedad). 1997, pp. 139-152.

RIBEIRO, W. A. A relação entre os marcos regulatórios do saneamento básico e dos resíduos sólidos. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; MACHADO FILHO, J.V. (Org.) **Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012. p. 541-560.

RIBEIRO, W. C. (Org.). **Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. 380p.

RIO GRANDE DO NORTE (RN). Ministério Público do Rio Grande do Norte. Notícias. **Projeto Lixo Negociado conta com apoio do Gaeco para vitórias aéreas de lixões**. 27 setembro 2019. Disponível em: <https://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/10261-projeto-lixo-negociado-com-apoio-do-gaeco-para-vitorias-aereas-de-lixoes> . Acesso em 20 jan 2021.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Ministério Público do Rio Grande do Sul. **Programa Integrado de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico - RESSanear**. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/ambiente/paginas/ressanear/> . Acesso em 19 jan 2021.

ROBINSON, W. I. Globalization and the sociology of Immanuel Wallerstein: A critical appraisal. **International Sociology**, v. 26, n. 6, p. 723-745, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0268580910393372>. Acesso em 12 out 2020.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto (Ed.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, 2000. pp. 11-46.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. **Policy analysis**, p. 481-504, 1979.

SÁNCHEZ, L. E. Avaliação Ambiental Estratégica e a sua aplicação no Brasil. Texto preparado como referência para o debate “**Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil**”, realizado em 9 de dezembro de 2008 no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTIAGO, C. D. **Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos: Desafios na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos na Bacia Hidrográfica Tietê Jacaré – SP**. 2016. 174f. Dissertação (Mestrado em Ciências

Ambientais) – Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

SANTIAGO, C. D.; OLIVEIRA, E. Z. ; PUGLIESI, E. . Desafio da inserção dos catadores de materiais recicláveis nas políticas municipais de resíduos sólidos. **ESPACIOS (CARACAS)**, v. 37, p. 6, 2016.

SANTIAGO, C. D.; PUGLIESI, E. . Gestão de Resíduos Sólidos no Brasil: histórico, diretrizes nacionais e perspectivas para os municípios. In: Gabriel Castañeda Nolasco. (Org.). **Visiones iberoamericanas hacia el hábitat sustentable**. 1ed. Chiapas: , 2016, v. 1, p. 111-134.

SANTIAGO, C. D.; PUGLIESI, E. ; GONCALVES, J. C. ; MAROTTI, A. C. B. . Modelos de Coleta Seletiva no Brasil: Estudo de Caso em Municípios do Estado de São Paulo. In: **XXXI Congreso ALAS 2017**, 2017, Montevideu. XXXI Congreso ALAS 2017 - Acta Académica, 2017.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. d. (org.). **Democratizar a Democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 20 f. (Texto para discussão, 11). 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/819/1/11texto.pdf>. Acesso em 10 ago 2020.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>.

SANTOS, T. The structure of dependence. **The American economic review**, v. 60, n. 2, p. 231-236, 1970.

SANTOS, Thelma Flaviana Rodrigues. Política e poética discursiva dos catadores de materiais recicláveis: mecanismos de intervenção na arena social (Brasil). **Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo**, v. 2, n. 3, 2018.

SANTOS, W. J. R.; LEITE, W. C. A.; SCHALCH, V. III-259 - A sustentabilidade econômico-financeira da gestão de resíduos sólidos domiciliares, em um município de porte médio do interior do estado de são paulo. In: **Anais...30º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental**, Natal, RN, junho 2019. 8p.

SÃO PAULO (estado). **Lei Estadual nº 12.300, de 16 de março de 2006**. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. São Paulo, 2006.

SÃO PAULO (estado). **Lei nº. 17.110, de 12 de julho de 2019**. Proíbe o fornecimento de canudos confeccionados em material plástico no Estado e dá outras providências. Diário Oficial - Executivo, 13/07/2019, p.1.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SCARDUA, F. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, 2003.

SCHOFIELD, J. Time for Revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. **International Journal of Management Reviews**, 3, 245-263. 2001.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 168 p.

SENADO. Para catadores e governo, incinerar lixo deve ser última opção. **Revista Em Discussão**. Edição Junho 2010. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/revista-em-discussao-edicao-junho-2010/noticias/para-catadores-e-governo-incinerar-lixo-deve-ser-ultima-opao.aspx>. Acesso em 25 mar 2021.

SILVA, C. L.; FUGII, G. M.; SANTOYO, A. H.; BASSI, N. S.; VASCONCELOS, M. C. Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Capitais Brasileiras Alternativas para um Modelo de Gestão. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, n. 33, p.118-132, 2014.

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. R. **Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Brasília, 68p.

SILVEIRA, S. J. C. da. Externalidades negativas: as abordagens neoclássica e institucionalista. **Revista FAE**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 39-49, 2006.

SIQUEIRA, D. S.; JARDIM E SILVA, M. Olhares sobre a fiscalização do Programa Bolsa Família – Por que é importante? In: FALCÃO, T. (Org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. pp. 109-122.

SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA (SIDRA). **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB)**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnsb/pnsb-2000>. Acesso em 12 abr 2021.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS) (Brasil). **Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos**. Edições 2010 a 2019. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://cutt.ly/ij8UsKq>. Acesso em 15 mar 2021.

SOARES LIMA, M. R. (org). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**. Rio de Janeiro, Ed: IUPERJ, 2008.

SOUSA, A. C. A. DE. O que esperar do novo marco do saneamento?. **Cadernos de Saúde Pública** [online], v. 36, n. 12, 2020, 4p. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00224020>.

SOUZA, J. A gramática social da desigualdade brasileira. **Revista brasileira de ciências sociais**, 19(54), 79-96, 2004.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. da S.; MARQUES, E. C. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SPETH, J. G. A agenda ambiental global: origens e perspectivas. In: ESTY, P. C.; IVANOVA, M. H. **Governança ambiental global**: opções e oportunidades. São Paulo, Editora Senac. pp. 17-37. 2005.

STEINFORT, L. **Remunicipalização**: Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos. Outubro de 2017. 260p. Disponível em: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/remunicipalizacion\\_como\\_ciudades\\_y\\_ciudadania\\_estan\\_escribiendo\\_el\\_futuro\\_de\\_los\\_servicios\\_publicos.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/remunicipalizacion_como_ciudades_y_ciudadania_estan_escribiendo_el_futuro_de_los_servicios_publicos.pdf). Acesso em 27 abr 2021.

TEIXEIRA, A.C.C; TATAGIBA, L. **Movimentos Sociais** – os desafios da participação. São Paulo: Polis, 2005. 122p.

THOMAS, C. S. Introduction: The Study of Interest Groups. In: \_\_\_\_\_. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport, Connecticut, London: PRAEGER, 2004, pp. 1-24.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Saneamento. Auditoria sobre resíduos sólidos**. Terceiro monitoramento das deliberações proferidas em decorrência da auditoria no Programa de Resíduos Sólidos (Acórdão 2.067/2008-TCU-Plenário). Data da sessão: 13/4/2016. 2p.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002. 26p.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Fechar o ciclo** – plano de ação da UE para a economia circular. Bruxelas, 2.12.2015. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0614&from=EN>. Acesso em 30 mar 2021.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Uma Estratégia Europeia para os Plásticos na Economia Circular**. Estrasburgo, 16.1.2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028&from=PT>. Acesso em 30 mar 2021.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (UNCED). Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), **Agenda 21 (global), em português**, 391p. Ministério do Meio Ambiente - MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/>. Acesso em 10 ago 2020.

VEIGA, J. E. O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável. In: MERCADANTE, A. et al. **Economia Brasileira: Perspectivas do Desenvolvimento**. Editora Centro Acadêmico Visconde de Cairu. Janeiro, 2005. pp. 243-266. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/89133/mod\\_resource/content/1/O%20prel%C3%BAdio%20do%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/89133/mod_resource/content/1/O%20prel%C3%BAdio%20do%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel.pdf). Acesso em 12 mar 2021.

VELLOSO, M. P. Os restos na história: percepções sobre resíduos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 13, n. 6, p. 1953-1964, 2008.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, 22(44). (2014). <https://doi.org/10.20396/temáticas.v22i44.10977>.

VITAL, M., H., F.; INGOUVILLE, M.; PINTO, M. A. C. Estimativa de investimentos em aterros sanitários para atendimento de metas estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos entre 2015 e 2019. **BNDES Setorial – Saneamento Ambiental**, n. 40, p. 43-92. 2014.

WALLERSTEIN, I. M. **World-systems analysis: An introduction**. Duke University Press, 2004. 109p.

WALLERSTEIN, I. The Modern World-System and Evolution. **Journal of World-Systems Research**: Volume I, n. 19, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.5195/jwsr.1995.46>. Acesso em 08 out 2020.

WILSON, David C. et al. Building recycling rates through the informal sector. **Waste management**, v. 29, n. 2, p. 629-635, 2009.

WORLD BANK. **Governance and Development**. The International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK. 1992. 61p. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em 11 ago 2020.

WORLD BANK. Index Mundi. **Income share held by highest 10% - South America**. 2019. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.DST.10TH.10/map/south-america>. Acesso em 30 mar 2021.

ZANIN, M. et al. Incubadora Universitária e Cooperativa de Catadores: Apoio em diferentes cenários **Rev. Ciênc. Ext.** v.14, n.4, p.9 - 28, 2018.



## APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

### Roteiro de Entrevista

1. Qual era o papel da instituição no campo dos resíduos sólidos pré Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)? (Existia competência? Em que área?)
2. Houve / qual foi o papel da instituição no processo de discussão da PNRS? Em qual momento?
3. O papel da instituição se alterou após a promulgação da PNRS? As atribuições aumentaram, diminuíram ou se mantiveram?
4. Qual a opinião da instituição sobre a atual dispersão das competências da área de resíduos sólidos no país?
5. A atuação dos diferentes entes públicos (federais) se dá de maneira integrada para a efetivação da PNRS? (*Existem sobreposições / conflitos de competências? Existem áreas em que não há definição de competências, causando omissão?*)
6. O que a instituição vê como potencialidades e fragilidades do cenário atual brasileiro em resíduos sólidos?
7. Acerca da revisão da Política Nacional de Saneamento Básico, que engloba os resíduos sólidos:
  - a. Quais as motivações para as propostas de modificação?
  - b. Quais os principais pontos de revisão?
  - c. Qual a participação desse ente neste processo?
  - d. Existe perspectiva para a revisão da PNRS?

\* Mais algum comentário ou ponto relevante que não foi levantado?

\*\* Deseja indicar outros atores que poderiam participar desta pesquisa?

## APÊNDICE B – Informações detalhadas acerca da coleta de dados

Quadro 11. Informações detalhadas acerca das entrevistas realizadas.

<b>Data</b>	<b>Organização</b>	<b>Cargo</b>	<b>Formato Entrevista</b>	<b>Contato Primário (semente) ou Secundário</b>	<b>Quem indicou?</b>	<b>Grupo de Interesse</b>
12/11/2018	Ministério do Planejamento	Não informado	Entrevista	Primário / Semente	Não se aplica	Oficial
16/11/2018	Ministério do Meio Ambiente - MMA	Analista Infraestrutura / Coordenador Resíduos Sólidos	Entrevista	Primário / Semente	Não se aplica	Oficial
16/11/2018	Ministério das Cidades	Especialista em infraestrutura sênior	Entrevista	Primário / Semente	Não se aplica	Oficial
29/11/2018	Câmara dos Deputados	Assesor Parlamentar à época da Aprovação da PNRS	Entrevista	Primário / Semente	Não se aplica	Oficial
03/01/2019	Câmara dos Deputados	Consultor Legislativo	Entrevista	Secundário	MMA e Assesor Parlamentar à época da Aprovação da PNRS	Oficial
04/01/2019	Ministério do Meio Ambiente - MMA	Diretor de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos	Entrevista	Primário / Semente	Não se aplica	Oficial
07/01/2019	Câmara dos Deputados	Consultor Legislativo	Entrevista	Secundário	MMA	Oficial
11/03/2019	Confederação Nacional dos Municípios - CNM	Supervisora de Desenvolvimento Territorial	Entrevista	Secundário	MMA	Coletivo
07/05/2019	Fundação Nacional de Saúde - Funasa	Não informado	Entrevista	Primário / Semente	Não se aplica	Oficial

<b>Data</b>	<b>Organização</b>	<b>Cargo</b>	<b>Formato Entrevista</b>	<b>Contato Primário (semente) ou Secundário</b>	<b>Quem indicou?</b>	<b>Grupo de Interesse</b>
15/06/2019	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES	Presidente ABES Rio Grande do Sul / Ex-Presidente Câmara Temática Resíduos Sólidos	Escrito	Primário / Semente	Não se aplica	Coletivo
19/06/2019	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae	Presidente	Entrevista	Primário / Semente	Não se aplica	Coletivo
10/07/2019	Federação das Associações de Municípios da Paraíba - FAMUP	Secretário Executivo	Escrito	Secundário	CNM	Oficial
24/07/2019	Associação dos Municípios Alagoanos - AMA-AL	Não informado	Entrevista	Secundário	CNM	Oficial
26/07/2019	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE	Coordenador de Resíduos Especiais	Entrevista	Secundário	CNM	Empresarial
15/08/2019	Associação Brasileira de Empresas Tratamento de Resíduos e Efluentes - ABETRE	Presidente	Entrevista	Secundário	ABRELPE	Empresarial
15/08/2019	Associação Brasileira de Resíduos Sólidos e Limpeza Pública - ABLP	Diretor	Entrevista	Secundário	ABRELPE	Coletivo
27/08/2019	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR	Representante do Mncr e Rede Anastácia de cooperativas de catadores	Escrito	Secundário	Funasa	Coletivo
30/09/2019	Ministério Público SP	Procurador de Justiça Cível do Ministério Público do Estado de São Paulo	Escrito	Secundário	Instituto Pólis	Oficial
03/10/2019	Ministério Público AL	Coordenador do Núcleo de Defesa do Meio Ambiente de Alagoas	Escrito	Secundário	CNM	Oficial

<b>Data</b>	<b>Organização</b>	<b>Cargo</b>	<b>Formato Entrevista</b>	<b>Contato Primário (semente) ou Secundário</b>	<b>Quem indicou?</b>	<b>Grupo de Interesse</b>
17/10/2019	Instituto Polis	Não informado	Entrevista	Primário / Semente	Não se aplica	Coletivo
17/10/2019	Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana de São Paulo e Brasil - SELUR / SELURB	Presidente	Entrevista	Secundário	ABETRE	Empresarial
22/10/2019	Compromisso Empresarial para Reciclagem - CEMPRES	Diretor Executivo	Entrevista	Secundário	Câmara dos Deputados	Empresarial
30/10/2019	Especialista	Consultor do Governo Federal para Elaboração da PNRS	Entrevista	Secundário	Instituto Pólis	Coletivo
18/11/2019	Autônomo / Especialista	Regulador de serviço público de saneamento básico do Distrito Federal	Escrito	Secundário	Consultor do Governo Federal para Elaboração da PNRS	Coletivo
28/11/2019	Fórum Lixo & Cidadania	Assessor Parlamentar – Assembleia Legislativa do Estado de SP	Escrito	Secundário	Instituto Pólis	Coletivo
05/12/2019	Especialista	Consultor de Resíduos Sólidos ASSEMAE, Ex-Diretor do DAAE Araraquara	Entrevista	Secundário	ASSEMAE	Coletivo
06/12/2019	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR	Representante	Entrevista	Secundário	Instituto Pólis	Coletivo
06/12/2019	Associação Brasileira das Indústrias de Vidro - ABIVIDRO	Representante	Entrevista	Secundário	Consultor do Governo Federal para Elaboração da PNRS	Empresarial
13/12/2019	Ministério Público Mato Grosso do Sul	Promotor de Justiça - Diretor do Núcleo	Escrito	Secundário	ABIVIDRO, TCE-MS e MP-SP	Oficial

<b>Data</b>	<b>Organização</b>	<b>Cargo</b>	<b>Formato Entrevista</b>	<b>Contato Primário (semente) ou Secundário</b>	<b>Quem indicou?</b>	<b>Grupo de Interesse</b>
		Ambiental de Apoio ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA) do MP-MS				
19/12/2019	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul	Não informado	Entrevista	Secundário	ABIVIDRO	Oficial
20/12/2019	Associação Brasileira de Embalagem de Aço - ABEAÇO	Não informado	Entrevista	Secundário	ABIVIDRO	Empresarial
15/01/2020	Associação Brasileira de Reciclagem de Eletroeletrônicos e Eletrodomésticos - ABREE	Gerente Executiva	Escrito	Secundário	ABIVIDRO	Empresarial / Coletivo
27/01/2020	Autônomo / Especialista	Consultor Sustentabilidade e Economia Circular / Ex-presidente da Sociedade Ponto Verde (Portugal)	Escrito	Secundário	ABIVIDRO	Coletivo
03/02/2020	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP	Especialista em Meio Ambiente	Escrito	Secundário	ABIVIDRO	Empresarial
20/02/2020	Autônomo / Especialista	Diretor técnico de empresa de consultoria	Escrito	Secundário	Consultor do Governo Federal para Elaboração da PNRS	Coletivo
16/09/2020	Companhia Ambiental de São Paulo (CETESB)	Diretora-Presidente da CETESB – Companhia Ambiental de São Paulo	Escrito	Secundário	MMA	Oficial