

## **Governança democrática e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos\***

**Elisabeth Grimberg**

*Elisabeth Grimberg é integrante do Instituto Pólis e coordenadora da área de meio ambiente urbano.*

*Publicado em: 02/03/2005*

Conforme Akerman (2004), “o desafio para o século XXI não é mais apenas o de coordenar a produção e a distribuição de bens e serviços, mas o de organizar em torno de um projeto comum as energias, os recursos, as capacidades e potencialidades de sujeitos e organizações sociais. (...) Os mecanismos tradicionais de governo têm-se mostrado insuficientes para a consecução desse novo intento.” O que indica que “há que se inventar novas arquiteturas de governo”, visto que “governar não precisa ser, apenas, o exercício de um mero poder executivo, mas o ato e o processo de organizar e articular relações entre diferentes categorias de atores. Assim, “o conjunto de conceitos e estratégias abrigados sobre o termo ‘governança’ tem sido proposto como resposta a esses desafios. Não propriamente, ainda, como uma teoria, mas como um conjunto de enunciados e princípios gerais baseados em observações de práticas e problemas no campo da gestão urbana, em geral, e no âmbito de serviços e setores, em particular”.

Governança, portanto, pode ser entendido como um conceito em construção, que reflete necessariamente os interesses dos atores que a ele se referem. Aqui, o conceito será utilizado para analisar o novo processo em curso no País, no campo da gestão de resíduos sólidos, sob a perspectiva das redes e fóruns da sociedade organizada em torno deste tema.

Inicialmente, é preciso perguntar que fatores indicam a existência de um novo processo da gestão e da articulação de atores no campo dos resíduos sólidos. E, a seguir, qual a relação entre esse processo e o processo de governança democrática.

Primeiramente, é preciso destacar dados que expressam a magnitude do problema em âmbito mundial. Hoje, são produzidas 1,84 bilhões de toneladas de resíduos no mundo. As estimativas para 2004 apontam um crescimento de 7%, em relação a 2003. E entre 2004 e 2008, a produção de resíduos domésticos deverá aumentar em 31%, segundo estimativas da *Research and Markets*.

Dados do Banco Mundial (1992) apontam que os serviços de limpeza municipais geralmente consomem entre um quinto e metade do orçamento das cidades em países de renda baixa ou média. Esse documento ainda ressalta que, nesses países, boa parte dos resíduos sólidos não é coletada.

De fato, no Brasil, é prática corrente os órgãos competentes dos municípios não coletarem resíduos nas regiões mais carentes das áreas urbanas, especialmente nas favelas, que não raro localizam-se nas beiras de córregos. Resultados: impactos na saúde humana e no meio ambiente.

Por outro lado, é comum também as prefeituras coletarem e destinarem os resíduos urbanos para lixões, locais sem infra-estrutura adequada, o que resulta em contaminação dos lençóis freáticos e cursos d’água, solos e ar. Razões para este tipo de atitude: os altos custos da coleta convencional e do gerenciamento de aterros sanitários (sistema

que beneficia essencialmente as grandes empresas do setor, ainda que as cidades fiquem limpas; na visão de limpeza urbana como sinônimo de disposição de resíduos em aterros sanitários, o desperdício de matéria-prima costuma ser desconsiderado), falta de fiscalização efetiva dos órgãos competentes e a não-visibilidade das ações voltadas para saneamento ambiental. Também o setor privado costuma recorrer a essas práticas, muitas vezes descartando substâncias perigosas nos mesmos lugares, o que redobra a gravidade do problema. Por fim, tem-se uma parcela das 46 milhões de pessoas que passam fome, sobrevivendo nos e dos lixões, o que espelha a realidade social brasileira: a concentração de renda nas mãos de 10% da população.

Em síntese, o problema dos resíduos envolve, pelo menos, três grandes desafios: (1) a produção excessiva de resíduos (na contra-face do consumo igualmente descontrolado); (2) altos gastos públicos com sistemas convencionais de gerenciamento de resíduos; e (3) ausência de políticas públicas que avancem na direção da recuperação integral dos resíduos, mediante o reaproveitamento e a reciclagem, promovendo condições dignas de trabalho para os catadores.

Em curso um novo processo de gestão de resíduos urbanos  
No Brasil, são geradas 150 milhões de toneladas de resíduos por dia; 60% deste total são destinados para lixões. Dados desta natureza são amplamente divulgados há anos no País, nos inventários do IBGE, em estudos acadêmicos e nos veículos de comunicação. Mas não causavam maiores repercussões na sociedade e nos governos, até que o Unicef, em 1998, publicou um estudo informando a presença de 45 mil crianças vivendo em lixões! Iniciou-se outra “era” na gestão de resíduos no País.

A articulação de atores sociais e de gestores públicos, que já desenvolviam programas voltados para enfrentar esta situação, configurou uma mudança significativa. Primeiramente, constituiu-se um ideário comum do problema. A seguir, desenharam-se estratégias para enfrentá-lo de forma compartilhada. Criaram-se um programa e um fórum nacional denominados *Lixo e Cidadania*, cuja plataforma política refletiu a construção multisetorial. Surgiram novas iniciativas e requalificaram-se as existentes, com vistas a estruturar um sistema público de gestão de resíduos com inclusão social e preservação ambiental.

Este novo paradigma, que vem sendo formulado desde o final da década de 90, passou a pautar a discussão sobre os seguintes temas:

- a) lixo é um conceito a ser revisto;
- b) gestão de resíduos urbanos é atribuição do governo;
- c) a sociedade civil tem um papel a desempenhar na gestão de resíduos; e
- d) o setor empresarial tem responsabilidades nesta área.

### **“Lixo” é um conceito a ser revisto**

A sociedade tem questionado o conceito de “lixo”, na medida em que ao tratarem-se os resíduos como lixo, afirma-se a lógica da *sujeira urbana* e a necessidade de contratar empresas privadas para os serviços de “*limpeza urbana*”. Numa outra lógica, os resíduos têm um ciclo de vida a cumprir, o que implica valorizá-los na cadeia produtiva da reutilização e da reciclagem. Geração de trabalho e renda e economia de recursos naturais são os desdobramentos da lógica do não-desperdício. Além disso, sob a lógica da sustentabilidade, deve-se investir em política pública para educação da população

com vistas à mudança de atitudes e valores e não em gastos com varrer infinitamente as ruas *sujas*.

Evidentemente, as cidades precisam dispor de infra-estrutura para descarte nas ruas. No Japão, por exemplo, não há varrição de ruas, apenas recolhimento de resíduos de poda. Ou seja, investiu-se em educar a população para atitudes cidadãs.

### **A gestão de resíduos urbanos é atribuição do governo**

Gestão de resíduos urbanos é atribuição de governo; está na lei. Em tempos de valorização da “coisa pública”, com participação da sociedade e compartilhamento de responsabilidades, é preciso ter cuidado para não transferir responsabilidades do Executivo para a sociedade. O governo é a instituição que deve promover, coordenar e executar ações nesta área. A política pública tem participação social, no que se refere à garantia de espaços e mecanismos institucionais para que a sociedade faça parte do processo de afirmar o interesse público comum dos cidadãos e cidadãs – mas não se devem confundir participação social e substituição do papel do Estado.

Implementar processos de gestão participativa implica criar um sistema de governança que incorpore as decisões de atores sociais plurais. Implica, por outro lado, que as organizações da sociedade civil se articulem, elaborem propostas, criem instrumentos para comprometimento do executivo com as demandas sociais, exijam o cumprimento dos compromissos, pressionem por novos espaços de compartilhamento da gestão e ocupem os já existentes.

A experiência de fóruns da sociedade, entre 2000 e 2004 atesta a validade de iniciativas desta natureza. Em São Paulo, nesses anos, elaborou-se uma plataforma socioambiental para a gestão de resíduos, no contexto do Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo. Na campanha eleitoral de 2000, atores sociais plurais valeram-se desta plataforma, como instrumento político, para conseguir que alguns candidatos à prefeitura se comprometessem com implementá-la. Os fóruns organizados cobraram o cumprimento do compromisso quando o novo governo assumiu. Iniciou-se assim, em São Paulo, uma experiência de governança no campo da gestão de resíduos:

- o governo instituiu um grupo intersecretarial para elaborar o modelo de coleta seletiva da cidade e um decreto-lei;
- a sociedade e o governo passaram a negociar qual o modelo de coleta seletiva a ser implantado no município;
- os fóruns organizados da sociedade estruturaram um plano de ações, apresentado ao governo, que serviu de referência para a construção da política pública voltada para a coleta seletiva, triagem e beneficiamento de materiais recicláveis;
- o governo incorporou no seu programa algumas dimensões da concepção proposta pela sociedade.

Desta forma, enfim, criou-se o Programa Coleta Seletiva Solidária, cuja principal diretriz é a integração dos catadores de rua no sistema público de recuperação de materiais recicláveis.

Os resultados numéricos do sistema público de reaproveitamento de resíduos, com inclusão social, são modestos – apenas 1% do total dos resíduos secos destinados para aterros sanitários são reciclados hoje em São Paulo; e, dos 20 mil (estimativas do

Instituto Pólis) catadores de rua que atuam individualmente, somente 700 estão integrados em cooperativas que operam o Programa. Os maiores ganhos são qualitativos. A implantação de um modelo híbrido operado pelo poder público e por cooperativas autônomas – afirma-se como uma opção eficiente e socialmente inclusiva para São Paulo e para o país. A construção de uma política pública de resíduos sólidos avançou na direção da governança democrática, quando se somaram fóruns da sociedade formulando propostas de um novo sistema público de recuperação e processamento de recicláveis, organizações de catadores operando adequadamente a triagem e beneficiamento dos resíduos, e a Prefeitura investindo, ainda que de forma insatisfatória, na viabilização deste sistema.

Dificuldades, conflitos, embates fizeram parte desta experiência e neste artigo não será possível desenvolver todas estas questões.<sup>[1]</sup> Abordaremos, contudo uma das maiores contradições constatadas no percurso da gestão compartilhada, o que certamente merecerá um maior aprofundamento em outra oportunidade. Ao mesmo tempo em que o governo propõe-se a incorporar os catadores, confere-lhes tratamento extremamente desigual, em termos de volume de recursos e garantias dadas às empresas. No final de 2002, instituiu-se uma lei criando, entre outras medidas, o regime de *concessão*, que autorizou empresas privadas a operarem os serviços de limpeza urbana por vinte anos, mediante pagamento pela Prefeitura de uma tarifa, cujos fundos viriam da cobrança de taxa dos usuários. Instituiu também a figura da *permissão* dos serviços, quando de interesse social, com vistas a contemplar o trabalho prestado pelas cooperativas de catadores que se integrassem no sistema público. Mas uma das cláusulas da lei reza que “a permissão será outorgada por prazo indeterminado, a título precário e revogável a qualquer momento, por ato unilateral da Administração, sem direito a indenização”. Isso configura uma evidente disparidade na forma de a lei tratar as empresas privadas – empresas fortes e estruturadas – e as cooperativas de catadores, que enfrentam toda a sorte de fragilidades e dificuldades. O governo pode retirar os cooperados dos seus locais de trabalho, em trinta dias! Garantias de 20 anos para as empresas, e praticamente nenhuma garantia para as cooperativas de catadores que prestarem este serviço à cidade.

A experiência de São Paulo confirma a reflexão de Calame (2004): “tradicionalmente, os poderes públicos (...) costumam situar-se acima da sociedade, apesar de serem expressão dela mesma. A idéia de um diálogo em pé de igualdade, sem que a administração imponha sua linguagem, suas categorias mentais, suas restrições, seus procedimentos e seus ritmos, continua sendo pouco compartilhada, principalmente, quando se trata do diálogo com as categorias mais pobres da sociedade, mais afastadas do poder e de seus códigos”.

Outro exemplo de governança nesta área ocorreu em São Bernardo do Campo, município onde funcionava, há mais de 30 anos, um dos maiores lixões do país, com a presença de mais de 500 pessoas que viviam no e do lixão. Em 1998, a Prefeitura de São Bernardo do Campo decidiu enfrentar o problema no marco da *Campanha Criança no Lixo Nunca Mais*, promovida pelo Unicef. A Prefeitura e o Unicef desenvolveram uma parceria que resultou na criação do Programa Lixo e Cidadania, buscando ser referência para o País.

Esta experiência contém elementos que apontam para uma nova cultura política. Muito contribuiu, para o sucesso da experiência, o fato de o Prefeito definir o Programa Lixo e Cidadania como programa prioritário de governo. A participação do Unicef foi igualmente decisiva, bem como a criação de uma instância intersecretarial que se reuniu sistematicamente por dois anos. O Instituto Pólis teve oportunidade de contribuir no

processo de estruturação das atividades no primeiro ano de implementação das ações, o que representou um marco em sua atuação neste campo de trabalho.

Assim, uma equipe intersetorial atuou na identificação comum do problema e no planejamento conjunto das soluções.

Não se constrói uma gestão compartilhada ‘do dia para a noite’; é preciso pactuar objetivos, metas e responsabilidades. A mudança de visão de como formular e implementar uma política pública com a participação de atores da sociedade também é processo lento cuja importância deve ser sinalizada ao longo de todas as etapas de elaboração e implantação de ações.

Outro aspecto a ser destacado nesta experiência de governança foi a superação do “sentimento” de paralisia e impotência face à magnitude dos problemas envolvidos no lixo do Alvarenga. Além dos já citados tempo de existência e presença de número expressivo de crianças e adultos, a área, de 400 mil metros quadrados, recebia diariamente enormes cargas de resíduos, inclusive tóxicos e estava sujeita a riscos ambientais de diversos níveis (já houve explosões); e o local também abrigava um desmanche de veículos roubados. Mas, apesar do desafio e nas palavras de um técnico, durante o planejamento do Programa, referindo-se à reunião de várias secretarias: “*com todos reunidos a gente não se sente impotente!*”.

A soma de vontade política do governo, conhecimentos técnicos dos gestores públicos, experiências e acúmulos das iniciativas da sociedade propiciou as condições para mudar uma situação crítica. Mais que isso, produziu-se no âmbito da equipe executiva a confiança de que “*desta vez o problema será resolvido*”. Criou-se um clima de respeito mútuo e de escuta apurada do que cada um tinha a dizer ou propor, o que consolidou a prática de uma gestão efetivamente compartilhada e integrada. Outro processo ocorreu simultaneamente: a capacitação para implantação de ações articuladas entre si. A experiência de planejar com o auxílio de novas metodologias também contribuiu para que o processo fosse produtivo e animado. Nas sessões de elaboração do plano global de ações foram utilizadas técnicas de visualização, dinâmicas interativas e de relaxamento, não convencionais neste contexto de trabalho (metodologia de *Moderação*, exercícios de sociopsicodrama, música).

A mudança de comportamento da equipe técnica, embora de difícil mensuração, pode ser observada não só pelos resultados do programa, mas também na assiduidade dos técnicos; na duração das reuniões (ninguém se apressava para sair); no comprometimento espontâneo das pessoas com os encaminhamentos; no pronto agendamento de novas reuniões/atividades; e nas iniciativas. Estes são *resultados de processo*, imprescindíveis para mudar estruturas governamentais cristalizadas.

É fundamental identificar as resistências dentro e fora da máquina de governo, que devem ser enfrentadas para que o processo deslanche. Evidentemente, os problemas não foram todos equacionados, já que este é um dos setores mais complexos das administrações municipais.

Por fim, (...) “para que surja uma real parceria em torno de um projeto comum, é necessário que exista liberdade de negociação e de iniciativa por parte de cada parceiro, caso contrário, os poderes públicos acabam sufocando aqueles mesmos de quem pretendem obter a adesão. (...) A arte da governança é a arte de conceber instituições

públicas cuja lógica profunda seja coerente com as missões que lhes são atribuídas” (CALAME, 2004).

Governança envolve de um lado a determinação do executivo em mudar uma situação e de outro a capacidade da sociedade para se articular, formular propostas e se mobilizar para exigir e participar da implementação das mudanças. Para consolidar um processo de governança, é preciso construir um sistema de monitoramento das atividades do poder público, para que controle social seja efetivo.

### **A sociedade civil tem um papel a desempenhar na gestão de resíduos**

Fóruns e redes da sociedade, que atuam neste tema em todo o Brasil, têm trabalhado para construir uma nova concepção de gestão de resíduos, em que a sociedade traz suas propostas e define junto com o governo o modelo de gestão a ser implementado.

A sociedade pode e deve ser chamada a participar de programas “3 Rs” – *reduzir, reutilizar, reciclar*. “Reduzir” pressupõe educação para recusar embalagens e contribuir para minimizar a geração de resíduos. Para isso, a população tem de encontrar embalagens *retornáveis* (melhores que as descartáveis, mesmo que sejam recicláveis). Ainda não há informações suficientes sobre embalagens capazes de garantir real qualidade ao produto e que, ao mesmo tempo, sejam ambientalmente sustentáveis. Faltam análises que indiquem quanto de matérias-primas e energia são consumidas para produzir cada tipo de embalagem, na produção, distribuição e pós-consumo. Cabe à sociedade pressionar para que se tenha acesso a este tipo de informação. Deve-se exigir, por exemplo, que as embalagens tenham rótulos que indiquem percentuais de matérias-primas e energia consumidas para produzi-las.

Para “Reutilizar” é preciso que se ofereçam embalagens reutilizáveis para a mesma finalidade: por exemplo, garrafas de bebidas que voltam para o ciclo da produção e são usadas para reenvasamento.

À população cabe separar, limpar e entregar seus materiais para organizações de catadores e/ou programas; participar de programas e iniciativas voltadas para reaproveitar resíduos pós-consumo e pagar taxa de resíduos (onde houver).

### **O setor empresarial tem responsabilidades que vão além do cumprimento da lei**

Pela lei, a destinação dos resíduos perigosos ou resultantes de processos produtivos é responsabilidade do gerador; os resíduos domiciliares são responsabilidade dos governos municipais; e discute-se hoje a responsabilidade *estendida* do gerador, ou seja, conseguir que o gerador assuma uma parcela dos custos ambientais da geração de resíduos. Por exemplo: a destinação adequada de embalagens (40% do total de resíduos gerados) requer a participação dos empresários; e a responsabilidade pós-consumo deve ser diferenciada, pois o consumidor não define o perfil dos produtos e das embalagens que consome. É preciso instituir uma nova ética no circuito da produção e oferecer análises comparativas de ciclo de vida, para que se avaliem as vantagens ambientais de embalagens de vidro, plástico, cartonada, metal, etc. A população não poderá escolher o que seja melhor para o meio ambiente, se não tiver alternativas e informações acessíveis.

Uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, como marco regulatório, poderá definir também metas para substituir produtos-embalagens, por soluções mais adequadas ambientalmente.

Enquanto não se constitui esta Política, cabe ao setor empresarial antecipar-se nas iniciativas para reduzir a geração de resíduos: a questão é ética e de responsabilizar-se pelas gerações atuais e futuras. É preciso estancar o excesso de *embalagens – produto de caráter intermediário* no ato de compra-venda. É preciso que se produzam carros, geladeiras, fogões, telefones, relógios como produtos *duráveis*. Nenhuma sociedade tem o ‘direito’ de exaurir os recursos naturais em nome da *satisfação egoísta de seus desejos de consumo*.

Por outro lado, há desafios também para a sociedade: definir os produtos efetivamente necessários para assegurar qualidade de vida a todos, e produzidos sem afetar a capacidade de suporte da Terra.

Como afirma Maria Helena Castro, “a discussão mais recente do conceito de ‘governance’ ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Incluem-se, aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses (...), como também redes sociais informais (...), hierarquias e associações de diversos tipos. Em suma (...) a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficiente de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas públicas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na capacidade efetiva de regulação. Em outras palavras, embora não se trate de ‘pré-requisitos’ para a gestão participativa, a questão institucional – devido ao seu caráter estratégico – pode ser determinante para o sucesso ou o fracasso de políticas de cunho participativo” (AZEVEDO, 1997).

Para finalizar, Calame (2004) traz uma reflexão interessante, ao definir governança no contexto do século XXI: “não será pela inserção de indivíduos isolados, como produtores e como consumidores, por leis universais do mercado ou pela inserção dos Estados, cada um com suas “vantagens comparativas” predefinidas pelo mercado mundial, que se construirá o mundo de amanhã, mas sim pelo esforço de comunidades plurais por construir um destino e uma história comuns”.

### **Referências bibliográficas**

- BANCO MUNDIAL (1992) “*Prioridades Ambientais para o Desenvolvimento*”, Desenvolvimento e Meio Ambiente - Relatório sobre Desenvolvimento Mundial.
- AZEVEDO, S. (1997) “*Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte*”, in Cadernos IPPUR. UFRJ: Rio de Janeiro.
- CALAME, P. (2004) “*Repensar a gestão de nossas sociedades – 10 princípios para a governança do local ao global*. Instituto Polis: São Paulo.
- AKERMAN, M. (2004) “*Território, governança e articulação de agendas*”, in Gestão Local nos Territórios da Cidade. Secretaria Municipal das Subprefeituras de São Paulo: São Paulo.

---

[1] Veja mais em Gestão Sustentável de Resíduos – Estudo de caso sobre o Programa Coleta Seletiva Solidária realizado pelo Instituto Pólis, 2004. Na Internet, em [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

\*Texto originalmente publicado no tablóide *Mobilização cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades*