



Complexidade e Governança na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos: uma abordagem sob a perspectiva territorial

Autoria

Fabíola Faria Tostes de Oliveira - fabiolaftostes@gmail.com

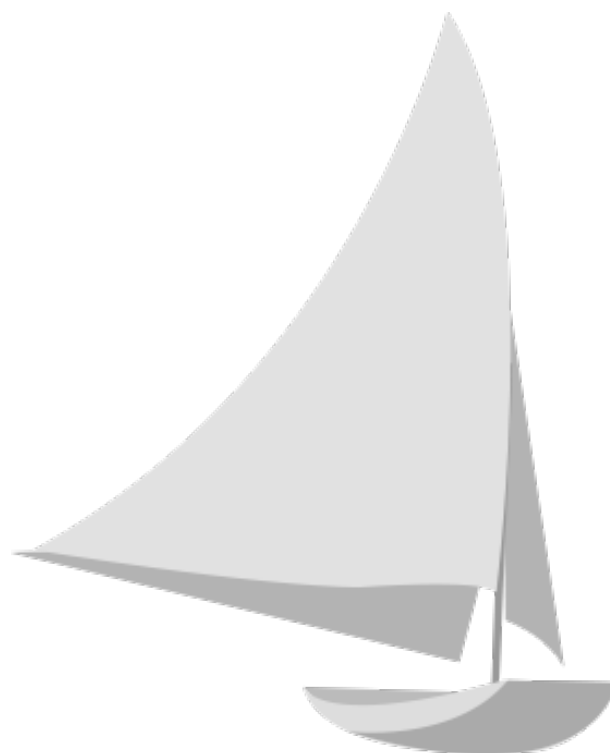
Prog de Pós-Grad em Admin - PPGA/UECE - Universidade Estadual do Ceará

Francisco Roberto Pinto - roberto.pinto@uece.br

Prog de Pós-Grad em Admin - PPGA/UECE - Universidade Estadual do Ceará

Resumo

Este artigo tem como objetivo compreender as práticas de governança compartilhada dos resíduos sólidos urbanos, no contexto territorial – considerando as relações entre catadores, indústrias de reciclagem, além da participação dos governos locais, do mercado e das organizações da sociedade civil – na trama da atividade da reciclagem no município de Fortaleza. Para tanto, foi realizado um estudo qualitativo no qual foram entrevistados os sujeitos chaves da pesquisa, além da participação em eventos que trataram da temática, realizadas na cidade. A partir dos resultados encontrados, foi possível mapear a dinâmica dos conflitos e a assimetria de poder entre os sujeitos envolvidos na cadeia de reciclagem, bem como compreender que as políticas públicas do município, que tratam da Gestão dos Resíduos Sólidos, ainda têm características reducionistas que não abarcam a complexidade que envolve a governança compartilhada dos resíduos sólidos Urbanos, o que dificulta o desenvolvimento sustentável no âmbito da cidade.





Complexidade e Governança na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos: uma abordagem sob a perspectiva territorial

Resumo

Este artigo tem como objetivo compreender as práticas de governança compartilhada dos resíduos sólidos urbanos, no contexto territorial – considerando as relações entre catadores associados, deposeiros, indústrias de reciclagem, além da participação dos governos locais, do mercado e das organizações da sociedade civil – na trama da atividade da reciclagem no município de Fortaleza. Para tanto, foi realizado um estudo qualitativo no qual foram entrevistados os sujeitos chaves da pesquisa, além da participação em eventos que trataram da temática, realizadas na cidade. A partir dos resultados encontrados, foi possível mapear a dinâmica dos conflitos e a assimetria de poder entre os sujeitos envolvidos na cadeia de reciclagem, bem como compreender que as políticas públicas do município, que tratam da Gestão dos Resíduos Sólidos, ainda têm características reducionistas que não abarcam a complexidade que envolve a governança compartilhada dos resíduos sólidos Urbanos, o que dificulta o desenvolvimento sustentável no âmbito da cidade.

Palavras-Chave: Sustentabilidade; Complexidade; Governança na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.

1.INTRODUÇÃO

O objeto público Resíduo Sólido Urbano (RSU), um dos principais desafios da gestão pública contemporânea, correlaciona-se com uma série de problemas ambientais, sociais, econômicos e culturais que emergem quando os resíduos sólidos em meio urbano não são coletados, tratados e dispostos adequadamente. Os estudos dos Resíduos Sólidos Urbanos sob a ótica dos desafios do desenvolvimento sustentável e complexidade vêm, progressivamente, ganhando visibilidade no campo dos estudos organizacionais e gestão, como exemplificam os trabalhos de Demajorovic, Bensen e Rathsam (2006), Gonçalves Dias e Bortoleto (2014), Teodósio, Gonçalves Dias e Santos (2014) e Azevedo Almeida e Gomes (2018).

Após uma longa negociação para a aprovação da Lei 12.305/10, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos- PNRS, no Brasil, percebe-se uma mobilização da Administração Pública para colocar em prática todas as diretrizes que norteiam a gestão integrada dos resíduos sólidos presentes nesta Lei. A PNRS representa, ao mesmo tempo, uma conquista e um desafio para toda a sociedade brasileira, uma vez que, no caso das instituições públicas, a implementação dessa política vai demandar adequação das estruturas e a criação de uma nova cultura institucional para a segregação e a destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos produzidos (TEODÓSIO; GONÇALVES DIAS E SANTOS, 2014)

Tratar de aspectos que envolvam produção de novos bens, sua comercialização, uso e disposição pós-consumo, exige uma capacidade institucional de monitoramento de inúmeras cadeias de produção-consumo-descarte. Assim, numa perspectiva estrutural, Gonçalves Dias e Bortoleto (2014) acreditam que as estratégias e práticas socioambientais brasileiras ainda não se desdobram com êxito, já que considerar a cadeia do ciclo de vida do produto, o comportamento individual e coletivo, as características dos resíduos sólidos, os impactos ambientais, os atores formais e informais envolvidos, a tecnologia, e os regulamentos e políticas públicas, torna a gestão dos resíduos sólidos uma problemática complexa.

No que tange à gestão dos resíduos sólidos, Teodósio, Gonçalves Dias e Santos (2014, 2016) explicam que, com o advento da PNRS, a governança dos RSU deve considerar a relação entre grupos de atores centrais como o Estado, a sociedade civil e as empresas, cujo arranjo institucional se torna mais complexo não apenas em termos econômicos, mas em termos ambientais, sociais, culturais e políticos para todos os envolvidos. Portanto, a



governança dos RSUs sob a perspectiva interorganizacional ou intersetorial, como definem os autores, perpassa por uma gestão não-linear e heterodoxa que deve abarcar não apenas soluções de caráter técnico, mas também, processos decisórios que decorrem de disputas de interesses diversos (AZEVEDO ALMEIDA; GOMES, 2018; LOPES, 2016).

Tendo como lente teórica a tríade governança, sustentabilidade e complexidade, o objetivo deste estudo foi compreender as práticas de governança dos resíduos sólidos urbanos, no contexto territorial da cidade de Fortaleza. Após a introdução, apresentam-se algumas abordagens teóricas concernentes à governança compartilhada na perspectiva das peculiaridades regionais que se alinham aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS- ONU). A metodologia compõe a terceira parte. Análise e discussão dos resultados integram a quarta e quinta partes. As considerações finais constituem a sexta parte do trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Os princípios inerentes à governança pública não são distintos aos atrelados à governança corporativa. Tais princípios como a transparência, integridade e prestação de contas norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas e privadas. Todavia, Matias- Pereira (2016) ressalta que na governança pública os gestores têm sob seus cuidados bens que pertencem à sociedade e que os princípios éticos e de justiça devem somar-se a essa esfera de governança. Ainda no que tange à fronteira entre os tipos de governança pública e privada, o autor enfatiza que o objetivo da atividade de gestão do setor privado é voltado para a geração de lucros aos acionistas das corporações e, em sentido amplo, atender aos interesses de mercado no qual estão inseridos. Portanto, o foco estratégico está posto na eficiência (resultados/recursos). Na gestão pública, o foco deve estar sobre a efetividade (resultados/missão).

Dito isso, no que concerne à governança para a sustentabilidade, esta deve ser vista como a capacidade de inserção da ideia do paradigma do desenvolvimento sustentável no conjunto de políticas públicas e suas inter-relações com todos os setores da sociedade, não diferenciando os interesses que permeiam as esferas pública, privada e da sociedade civil. Para De Moura e Do Carmo Bezerra (2016, p.91), “a governança se coloca como a ferramenta crítica para que este paradigma se instale como dominante em um determinado contexto social”. Nesse sentido, embora haja a percepção de que o discurso da sustentabilidade esteja aumentando tanto na esfera pública quanto na privada no país e que haja avanços pontuais, técnicos e institucionais, nessa direção, ainda existe uma lacuna no que se refere às ações que contribuam efetivamente para o desenvolvimento sustentável (DE MOURA; DO CARMO BEZERRA, 2016), sendo a base dessa lacuna a falta de interação entre os setores da sociedade civil, público e privado e a visão fragmentada e reducionista das dimensões da sustentabilidade (econômica, social, ambiental) a base desta lacuna.

No entendimento de Bôas Filho (2016, p. 673), o conceito de governança diz respeito aos “processos complexos de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para a consecução de fins próprios”, orquestrados coletivamente em ambiente de incerteza e segmentado. Já para Teodósio, Gonçalves Dias e Santos (2014), para uma boa governança é preciso buscar uma visão compartilhada de desenvolvimento que deve lidar com diferentes pontos de vistas e interesses, selecionando a partir dos conflitos a convergência que possibilita o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, De Angelis (2015, p.31) conclui que a emergência de novas formas de governança, em especial a compartilhada, “representa uma adaptação dos sistemas político-administrativos à diversidade, à complexidade e à dinâmica da sociedade contemporânea”, tendo como resultado uma sociedade com múltiplos atores exercendo influência a partir de inúmeras interações entre os representantes dos diferentes interesses sociais.



Na mesma direção, a sustentabilidade pressupõe os princípios da complexidade. Para Sachs (2002), é preciso pôr em debate a ideia central de sustentabilidade da mesma forma que vêm sendo postos em discussão crítica, os conceitos liberais que embasam as políticas econômicas vigentes, como ocorre no conceito de globalização, por exemplo. Ao contrário das simplificações conceituais, de acordo com Santos (2005), a reflexão crítica somente se torna possível ao se observar a contradição interna do capitalismo, vislumbrando a impossibilidade de realização do equilíbrio entre as questões sociais, econômicas e ecológicas dentro de um projeto social e político articulado exclusivamente no interesse da acumulação monopolista das grandes corporações capitalistas.

Dentre estes aspectos, Jacobi e Beduschi Filho (2014) ressaltam que o avanço rumo a uma sociedade sustentável é permeado por obstáculos, na medida em que existe uma restrita consciência na sociedade a respeito das implicações do modelo hegemônico de crescimento, baseado apenas no crescimento econômico. Para os autores, o caminho a ser desenhado passa necessariamente por uma mudança no acesso ao conhecimento e à informação, por transformações institucionais e da lógica de governança corporativa e pela formação de lideranças focadas nas premissas que norteiam a construção de uma sociedade sustentável, a partir do exercício de uma cidadania ativa e da mudança de valores individuais e coletivos.

Sob este entendimento, a busca pelo desenvolvimento sustentável tem fomentado estratégias públicas e privadas que vislumbram novos mecanismos de mercado como possível solução para adequar o metabolismo socioambiental. Todavia, estes mecanismos, até o momento, não foram capazes de reorientar a sociedade industrial-capitalista de consumo, já que, de forma linear, as medidas tomadas não impactam nos sistemas complexo e dinâmico da sociedade (GONÇALVES; BORTOLETO, 2014; VEIGA, 2015).

Nas propostas do Grupo de Trabalho Aberto da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GTA-ODS), por exemplo, ficou confirmado que não é possível reduzir a concepção de desenvolvimento sustentável a poucas metas ambicionadas, tampouco reduzi-las à narrativa de que ele teria três dimensões (VEIGA, 2015). Como salienta Veiga (2015), as ODS vão além do tripé da sustentabilidade usual, pois no contexto das alíneas do documento há mais uma ambição política e cultural; política, porque as intervenções e diretrizes do desenvolvimento devem partir mais da esfera pública que a da privada; e cultural, porque se leva em consideração a democratização do aprendizado coletivo frente à diversidade e costume dos sujeitos sociais.

Portanto, a governança para a sustentabilidade entendida como uma construção coletiva demanda uma ação conjunta que pressupõe a mudança do atual paradigma social. Um mecanismo processual para a gestão organizado comunidades locais, onde os indivíduos estejam motivados a cooperar, necessita acionar as redes de comunicação, de modo que se estabeleça a construção de significados que retornem para a própria comunidade.

3. METODOLOGIA

Dentro do paradigma das ciências, a pesquisa social é sempre tateante e pendular – todavia, na medida em que se aprofunda, elabora critérios de orientação cada vez mais precisos. Neste contexto, Minayo (2011, p.15, grifo da autora) afirma que “o objeto das ciências sociais é *essencialmente* qualitativo”. Portanto, para a investigação das características da governança dos resíduos sólidos urbanos, no contexto territorial da cidade de Fortaleza, nesta pesquisa utilizou-se uma abordagem de natureza qualitativa de tipo exploratório, haja vista permitir aos pesquisadores o estudo dos fenômenos em seu espaço-tempo correspondente, visando compreendê-los e interpretá-los em termos de significados que as pessoas a eles conferem.

Para a coleta de informações com maior profundidade, adotou-se como premissa básica a priorização da escuta às opiniões contraditórias e/ou baseadas nas crenças, valores e



posicionamento ideológico de cada representante social. Dada a complexidade da pesquisa, a utilização das distintas fontes de coleta de dados fez-se necessária justamente para captar um maior número de informações significativas, permitindo o trabalho de triangulação e maior segurança na consecução dos objetivos.

Um dos pesquisadores participou dos eventos públicos: II Fórum Estadual de Gestão Pública de Resíduos Sólidos, XII Seminário Nacional de Resíduos Sólidos – ABES, 4º Seminário da Política Nacional dos Resíduos Sólidos e A Oficina de Trabalho para o Plano Municipal de Educação Ambiental de Fortaleza, no período de 2016 e 2017. Os eventos contaram com mesas de debates entre os atores do setor públicos e do privado, bem como organizações da sociedade civil, como sindicatos de indústrias, associação de catadores, e demais cidadãos interessados na temática. Para confrontar os discursos captados nos debates foram realizadas entrevistas semi-estruturadas em profundidade com três empresários da indústria da reciclagem, um servidor público, a presidente e o assessor técnico da Rede de Catadores e Catadoras de materiais recicláveis do Ceará. Tanto os eventos quanto as entrevistas foram áudio gravadas.

Para facilitar a identificação das narrativas dos atores entrevistados e participantes dos eventos, foram adotadas as seguintes codificações: 1) Empresária – consultoria ambiental – *E.CA*; 2) Empresário – Concessionária de Limpeza Urbana – *E.CLU*; 3) Empresário – indústria de reciclagem da construção civil – *E.I.RCC*; 4) Presidente – Sindicato das Empresas de Reciclagem de Resíduos Sólidos do Ceará – *P. Sindiverde*; 4) Servidor Público Municipal – *S.P.M*; Presidente – Rede de Catadores – *P.RC*; 5) Assessor Técnico – Rede de Catadores – *A.T.RC*; 6) Assessora de Desenvolvimento Territorial – Agência das Nações Unidas para o Desenvolvimento – *ADT.PNUD*; 7) Gestor Público Municipal – *G.P.M.*; 8) Procuradora do Ministério Pública – *P.M.P.*

Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo para a compreensão das narrativas. Como resultado, obtiveram-se categorias que já foram trabalhadas na teoria.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em comum, nos eventos participados pelos pesquisadores na cidade de Fortaleza, as temáticas que se destacaram nas pautas dos debates foram a Lei nº 10.340/2015 que trata dos grandes geradores de resíduos sólidos; a participação dos catadores na gestão dos resíduos; e, os gargalos na indústria de reciclagem.

De maneira geral, os participantes concordaram que a governança dos resíduos sólidos urbanos no município deve considerar a cadeia de reciclagem dos materiais. Todavia, como foi relatado pelos atores, a reciclagem, uma das ações na ordem de prioridade da PNRS, ainda não tem visibilidade e primazia pelo poder público, setor privado e sociedade civil.

A reciclagem é uma cadeia gigante e que, hoje em dia, ela ainda não é vista pela legislação de um modo geral e nem pela sociedade como um todo. Então, hoje em dia quando se fala de reciclagem tem essa visão ou voltada para o catador, ou para a coleta seletiva ou a indústria, separadamente. (E.CA)

Da análise de conteúdo realizada, quatro temas emergiram com recorrência a partir relatos: 1) gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos; 2) parcerias entre o setor público e privado e sociedade civil; 3) participação dos catadores na cadeia de reciclagem.

4.1 A complexidade na implementação e execução do plano de gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos em Fortaleza

Na visão dos entrevistados e palestrantes, existem alguns fatores críticos que contribuem para a falta de integração entre os participantes na gestão dos resíduos sólidos urbanos. Como ponto de partida, foi consenso entre os atores de que é preciso ressignificar o conceito de resíduos entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade em geral. Na



percepção de E.CA, E.CLU, E.I.RC, S.P.M e ADT.PNUD, os debates municipais referentes a gestão dos resíduos ainda perpassa pela ideia de limpeza urbana, quando, na verdade, ela já precisa ser tratada como insumos ou fonte de energia para a indústria de reciclagem. Reiteram que as implementações e execuções de políticas públicas no município ainda reverberam práticas de coleta comum e destinação em aterros sanitários controlados.

Acredito que ainda não se foi explorado, como já se disse aqui a respeito das oportunidades possíveis dessa nova lei, porque na minha visão, não caímos ainda em si que a lei mudou o conceito de resíduos sólidos. Na verdade, a lei veio falar de tudo exceto de limpeza urbana. Ela transformou o lixo em matéria prima e isso ainda não foi incorporado corretamente por nenhum dos setores que fazem parte desta atividade. (E.CLU)

Para efeito de exemplificação, de acordo com a empresária E.CA, após o início da exigência em relação aos geradores de resíduos para elaboração do plano de gerenciamento dos resíduos sólidos (PGRS) previsto na Lei federal 12.305/10, assim como da legislação específica do município de Fortaleza 10.340/2015 que trata da responsabilidade do custeio da coleta e disposição adequada dos resíduos por parte dos grandes geradores, houve um crescimento no mercado de consultoria voltados, primeiro, para a elaboração do PGRS, mas também, com a oferta de outros serviços com a finalidade de as empresas contratantes se adequarem as novas demandas de mercado, como é o caso da destinação dos resíduos para a indústria da reciclagem. Contudo, como ela explica o mercado de consultoria não “vingou”, primeiro, porque os empresários ainda não têm consciência da sua responsabilidade na gestão dos resíduos que produzem, respondendo apenas as imposições legais que lhes cabem. E, segundo, por omissão das legislações vigentes no que tange a exigência de profissionais técnicos e plenamente capacitados para a elaboração do PGRS. De forma crítica, explica que, pela lei, esse plano pode ser elaborado “por qualquer pessoa”.

Como descrito no art. 22 da lei 12.305/10, para a elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as etapas da PGRS, será designado um responsável técnico devidamente habilitado. Todavia, a lei federal não define quem pode ser o responsável técnico habilitado, tampouco exige que o profissional possua formação ou qualificação específica para a elaboração da PGRS. Da mesma forma, no Manual para Gerenciamento de Resíduos Sólidos, elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) de Fortaleza, exige-se apenas a indicação de responsáveis técnicos, pessoa física ou jurídica, que deve manter um cadastro junto ao órgão.

Nesse sentido, E.CA ressalta que há uma dificuldade por parte do setor privado de compreender e ter vontade de dialogar sobre a importância de se realizar com efetividade o PGRS, uma vez que os mecanismos legislativos e, até mesmo, as políticas públicas municipais não exigem rigor no manejo e disposição final dos resíduos por parte das empresas, satisfazendo-se, portanto, com as medidas pontuais que estão mencionadas em leis. Sendo assim, perde-se a oportunidade da integração e responsabilização dos participantes da gestão dos RSUs.

Outro ponto debatido foi a falta de comunicação interorganizacional entre os entes da federação (união, estados e municípios) e as organizações do âmbito municipal como a administração pública, as associações de classe, os sindicatos, as empresas privadas e as universidades. Para a gestora pública G.P.M, existe em desafio do município em fazer a devida cobrança dos grandes geradores através dos Acordos Setoriais previstos na PNRS. De forma crítica, enfatiza que “os municípios não são chamados para discutir os acordos setoriais, sendo que o impacto deste acordo acontece no âmbito municipal” e explica que o município tem tomado decisões pontuais em relação a logística reversa de determinadas embalagens tóxicas como é o caso das latas de tintas que estão sendo coletadas pelos catadores associados. Complementa ao dizer que “a logística reversa é muito estudada, mas pouco cumprida”.



No ponto de vista da empresária *E.CA* existem conflitos no debate dos Acordos Setoriais, porque não existe a responsabilização e, até mesmo liderança, por parte do produtor em discutir todo o processo de logística reversa dos produtos em todo o elo da cadeia produtiva. Essa omissão e falta de soluções técnicas por parte dos produtores, na sua visão, podem ser considerados pontos críticos para o fomento da indústria da reciclagem. Nesse sentido, *E.CLU* ressalta:

Aqui em Fortaleza, nós geramos aqui 90 mil toneladas de diversos produtos por mês. Qual é o estudo que se tem integrado entre estado, federação e município para saber quais indústrias transformadoras existem, quais matérias primas estão disponíveis e a que custo estas matérias primas poderiam ser transportadas para outros estados. Então, enquanto nós não tivermos olhando essa possibilidade integrada de matéria prima, nós ainda estaremos no conflito entre lixo e matéria prima [...]Então, quando eu fui na indústria de linha branca para falar de um projeto para recolher todos os materiais e ajudá-los na logística reversa deste produtos, eles falaram que não adianta nada todo o resto de geladeira, máquinas de lavar, e outros produtos da linha branca, porque as máquinas deles não estão preparadas para este tipo de material. Então, vocês imaginem, não é só a lei definir. É necessário fazer um estudo completo e integrado, porque se fala muito de integração, mas não existe a integração (E.CLU)

4.2 O Poder Público e a fragilidade na execução de políticas públicas, fiscalização e formação de parceria com o setor privado e a sociedade civil

Como foi enfatizado pela assessora *ADT.PNUD* no 4º Seminário da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, é de suma importância a municipalização e a territorialização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de forma integrada. Ressalta ainda que a força tarefa que se realiza em prol da discussão da integração das ODS em âmbito territorial deve juntar gestão pública, sociedade civil e setor privado com o objetivo de “reconciliar os interesses de sustentabilidade econômica, social e ambiental”. As ODS água e saneamento (6), cidades e comunidades sustentáveis (11) e consumo e produção responsáveis (12), são os que convergem como metas e objetos a serem perseguidos pela gestão compartilhada dos resíduos sólidos (PNUD, 2018).

Nesse sentido, a Assessora enfatiza que os gestores públicos locais têm papel preponderante na coordenação das atividades referentes à governança dos RSU, sendo na promoção de incentivos para viabilizar o fluxo de processos referente a logística reversa dos resíduos, na promoção de parcerias entre os atores envolvidos na gestão ou na fiscalização. Todavia, embora o Poder Público divulgue documentos de formulação e implementação de estratégias voltadas para o gerenciamento dos resíduos, na percepção da Procuradora do Ministério Público do Estado do Ceará, a execução das ações referente ao adequado manejo dos resíduos no município está muito aquém do que já está estabelecido em lei como obrigatoriedade de política pública e que o órgão “está orientando os Promotores a cobrarem dos gestores municipais providências para quanto a realização do que já foi formalizado nos programas dos municípios”(P.M.P).

Tanto nos eventos quanto nas entrevistas realizadas, percebeu-se que o resíduo da construção civil (RCC) sempre era evocado como exemplo de ineficiência do Poder Público em gerir e fiscalizar os responsáveis pela gestão dos resíduos logo após o seu descarte. Foi consenso entre os interpelados que este tipo de rejeito é visivelmente um poluente visual em todas as regiões da cidade, estando presente em pontos de lixo pulverizados ou até mesmo dispostos em contêineres irregulares. Na percepção de *E.I.RCC*, existe uma série de fatores que contribuem para a ineficiência da gestão dos RCCs, como a falta de incentivo de compras de materiais reaproveitados da construção civil pelo poder público, a falta de interesse do sindicato da construção civil e universidades em conscientizar os engenheiros e arquitetos em



utilizar materiais recicláveis nas obras e a falta de fiscalização dos órgãos municipais em relação ao descarte clandestino de resíduos de pequenas obras. Assim, ressalta:

O Sinduscon não faz nada para melhorar o setor de reciclagem. E aí agente fica brigando com a Sinduscon brigando assim, a gente vai no Ministério Público, falando que a obra tal está sendo demolida. Está sendo demolida agora um prédio na Joaquim Nabuco com a Ana Billhar. Já demoliram a primeira laje lá em cima, mas eles não têm Plano de Gerenciamento de Resíduos. É clandestina. Já está lá no ministério Público para tomar uma atitude [...] A gente tenta convencer tecnicamente os colegas engenheiros dos órgãos públicos. Onde não tem engenheiro é mais difícil. Mas onde tem continua difícil, porque tem que ter antes uma política pública, mas, infelizmente, não tem. O programa de gerenciamento dos resíduos da construção civil, não tem. Ele foi criado está com uns dois a três meses, o Programa de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil de obras públicas, com a finalidade de respeitar a prioridade de destinação e a prioridade de aquisição. Só que este programa, o grupo se reúne uma vez por mês. (E.I.RCC)

É o mesmo caso da construção civil. De nada vai adiantar instalar a usina, se o município não fizer a parte dele e fiscalizar efetivamente as obras e incentivar o uso de matéria prima recicladas nas obras públicas, inclusive. Então, isso é indissociável! O poder público tem que trabalhar com a parceria, mas com uma parceria efetiva, para que as condições de ambas as partes sejam vistas. (E.CA)

Dentro de uma perspectiva mais crítica, E.RCC acredita que os municípios e seus gestores deveriam ser fiscalizados e auditados. Nesse sentido, a Procuradora do MPE ressalta que “as omissões dolosas já estão sendo penalizados, inclusive os políticos que não estão mais ativos”. Quanto aos incentivos para que a os municípios e as empresas tenham motivação para se adequarem à correta gestão dos resíduos, E.CA explica que o Estado do Ceará criou o Selo Verde, para certificar produtos compostos por matéria-prima reciclada, advinda de resíduos sólidos, para gozo de benefícios e incentivos fiscais concedidos a contribuintes no Estado do Ceará. Contudo, E.RCC é cético em relação ao Selo Verde, já que municípios poluidores também estão recebendo este certificado. Nesse sentido, argumenta:

É pouco, porque a gente sabe que o Selo Verde é concedido aos municípios, e vê o que os municípios fazem ou deixam de fazer ambientalmente. A exemplo tanto dos lixões quanto, os resíduos da construção civil e outras inúmeras atividades como a perda de área de cobertura vegetal e dos recursos hídricos. A gente vê que tem muita coisa acontecendo e mesmo assim, os municípios recebem o selo verde. Então aí a auditoria ambiental, não se tem notícias de auditorias ambientais nos municípios ou nos órgãos ambientais, não se tem notícia...

4.3 A falta de diálogo do setor público e privado com os catadores de materiais recicláveis.

No município de Fortaleza, apesar de todos os planos e projetos do tipo público-privado para a inclusão do catador na cadeia produtiva da reciclagem, como foi documentado no Fortaleza 2040: Plano de desenvolvimento Econômico e Social – Anexo III Resíduos Sólidos (2015), percebe-se a assimetria entre essas parcerias. Conforme o relato da presidente da Rede de Catadores as negociações e acordos realizados com as empresas e com a administração pública, em sua maioria, decorrem da obrigatoriedade de estarem adequados em relação ao Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos, à Lei Municipal 10.340 (2015) que trata sobre os grandes geradores. De acordo com a lei municipal, as associações de catadores cadastrados na SEUMA (Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente) emitem uma declaração informando que a empresa, grande geradora, destinou corretamente seus resíduos.

Na percepção dos catadores organizados a parceria e “ajuda” das empresas decorre da imposição legal do município. Nesse sentido, no entendimento da presidente da Rede de Catadores P.RC, parcerias não solidárias e com lacunas e falta de visão sobre o que seria a responsabilidade de governança compartilhada dos resíduos sólidos urbanos não contribuem



para a efetividade da atividade de reciclagem no município. Para exemplificar, a presidente P.RC relata sobre as parcerias que mantém com os supermercados do município, e de como a falta de diálogo destas empresas com os catadores, a respeito da adequação processual da coleta seletiva que mantêm em suas lojas, prejudicam a gestão compartilhada dos RSUs. Assim, ela esclarece:

A necessidade, falando desta logística, desta política do (Supermercado 1) com relação a entrega aos seus clientes, deixou muito a desejar nesse diálogo, porque é uma instituição que beneficiou diretamente ou indiretamente da profissão dos catadores através da parceria, mas ele ficou longe do diálogo, ou seja, contratou uma subcooperativa (São Paulo) para dialogar com outras cooperativas, com outras associações que não eram de catadores, eram de administradores, né? E esse diálogo ele se dá através de Estados e não no território. (...).Então, a parceria onde ela é feita, ainda que aqui no mesmo município, mas com a distância entre os sujeitos, dificilmente ela vai surtir efeito. Só chegar lá coletar e pronto! Qual o diálogo que você vai ter com estas pessoas, com os clientes, funcionários? (...) Então, você construir uma parceria com distâncias é complicado, principalmente, com esse olhar sustentável. É um olhar que a gente tem que ter no cotidiano. Não é uma ação pontual. (P.RC)

Na mesma direção, para o assessor técnico A.T.RC a relação entre a prefeitura de Fortaleza e os catadores sempre aconteceu de forma pontual. As decisões oriundas dos projetos que foram realizados com as organizações de catadores, em sua maioria, eram e são impostas pelos agentes públicos, já que a administração pública, na sua percepção, não tem interesse de dialogar plenamente com a categoria.

No que tange aos incentivos estabelecidos em Lei, A.T.RC acrescenta que existem irregularidades na prática de doação entre o setor privado e os catadores associados, já que algumas empresas doam uma pequena parte dos resíduos às associações e o restante do material é vendido para deposeiros ilegais que não podem fornecer a declaração de destinação correta dos RSUs. Para além, explica que a emissão da declaração está colaborando para a emergência da venda das declarações por parte de algumas associações para deposeiros.

Na percepção do assessor A.T.RC e da presidente P.RC, a falta de fiscalização destas organizações consideradas ilegais pela Administração Pública, está diretamente ligada à proteção das indústrias recicladoras em relação a estes atores. De fato, sem a coleta seletiva por parte dos catadores avulsos e a intermediação dos micros deposeiros, as indústrias não teriam material como insumo para a reciclagem, como foi relatado:

“Então, quando você vai conversar com a Servidora 1, ela fala que os milhares de galpões (deposeiros) que tem em Fortaleza são ilegais, mas não tem como dar jeito. (...) Quem alimenta as indústrias ligadas ao Sindiverde, são os milhões de galpões espalhados por Fortaleza. E aí se ela for brigar e disser que estes galpões estão ilegais e que, por isso, não deveriam estar em atividade, o Sindiverde fica sem matéria prima. (...) Agora, os nossos compradores tem ligação com o Sindiverde! Tem os pequenos intermediários que alimentam as grandes, e estes estão todos ilegais e tem os grandes que alimentam as indústrias. E eles nem estão preocupados com legalidade.” (P.RC)

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O gerenciamento de resíduos sólidos no município de Fortaleza e região, infelizmente, ainda se encontram na lógica racional das questões operacionais de serviço de limpeza urbana. Apesar do diagnóstico realizado pelo município, em 2012, onde são apontados os problemas que impactam na gestão dos resíduos, percebe-se a existência de um obscurantismo referente ao planejamento e execução das políticas públicas que se voltem à solução do manejo dos resíduos à luz da PNRS. Este fato está em conformidade com a recente pesquisa na qual aponta que os sistemas gerenciais públicos não se comunicam o que fortalece as tomadas de decisões de natureza espúria (LOPES, 2016). Nesse sentido, os empresários



concordam que se não existir métrica confiável para o gerenciamento do resíduo, os custos sobem e dificultam as formulações de políticas e que, portanto, todos os dados no setor dos RSUs devem ser comprovados. Como foi analisada, a dificuldade para o acesso das informações leva-se a crer que todas as atividades que vêm sendo executadas pelo poder público estão maquiadas em pacotes programáticos que podem iludir àqueles que têm boa vontade em resolver os problemas dos Resíduos. Dessa forma, como ressaltam Teodósio, Gonçalves Dias e Santos (2014), o custo econômico dos serviços de resíduos sólidos é o principal fator de controle no processo de tomada de decisão.

Porém, há uma necessidade imperativa em adotar procedimentos de pesquisa baseados em metodologias participativas para que se possam compreender as práticas e vivências dos atores envolvidos na gestão dos resíduos no âmbito territorial, principalmente as dos catadores de materiais recicláveis, considerados pelos autores como protagonistas nas atividades de coleta no município. Como se observou no campo, as empresas não têm a intenção de desenvolver parcerias simétricas com os catadores e preferem apenas cumprir a legislação municipal, que os obriga apenas a atender exigências pontuais que estão especificadas no Plano de Gerenciamento dos resíduos sólidos (PGRS) municipal.

Quanto ao atendimento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), é importante ressaltar que o município ainda está déficit com a Agenda 2030, pois ainda não cumpriu as metas que tratam da abrangência da coleta seletiva do município com a participação dos catadores (ODS 1 e 8), as metas que criam a um programa de educação ambiental para mobilizar os cidadãos (ODS 4), bem como colocar como obrigatoriedade a de produtos provenientes de materiais recicláveis (ODS 12), como os Resíduos da Construção Civil, os Pneus e Papéis (PNUD,2018).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs compreender as práticas de governança dos resíduos sólidos urbanos, no contexto territorial da cidade de Fortaleza. De forma conclusiva, por meio das discussões construídas, compreendeu-se que o gerenciamento dos resíduos sólidos por parte da Administração Pública, não tem proporcionado as condições suficientes para a solução dos problemas básicos dos sistemas de resíduos das comunidades locais.

Apesar da agenda programática inovadora que busca alimentar o discurso da abertura para a participação social, o que se vê é o eterno retorno das soluções pontuais pelas diversas alternativas técnicas, muitas vezes apresentadas por uma minoria com interesses econômicos, haja vista as parcerias que vêm sendo realizadas com organizações que estão fora do estado ou mesmo do país, para negociações de produtos de alta tecnologia e altos custos, cujo objetivo é solucionar de forma imediata a problemática dos resíduos. Portanto, não estão abarcando adequadamente e com a profundidade que é necessária, a multidimensionalidade da realidade urbana que, em sua maioria, se apresenta de forma caótica, no que tange a dinâmica dos resíduos. Nesse sentido, conclui-se que o processo da atividade de reciclagem no município acontece de forma incipiente, impulsionada principalmente pelos catadores de materiais recicláveis, assim como deposeiros ilegais considerados atravessadores na cadeia produtiva da reciclagem.

Há poucos estudos em profundidade que versem sobre práticas de gestão compartilhada de resíduos sólidos urbanos sob a perspectiva territorial, considerando as peculiaridades das relações interorganizacionais em âmbito municipal. Têm-se aqui, portanto, uma lacuna de conhecimento que merece atenção em pesquisas futuras com novas contribuições ao tema.

REFERÊNCIAS



BÔAS FILHO, O. V. A governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. **REI-Revista estudos institucionais**, v. 2, n. 2, p. 670-706, 2016.

DE ANGELIS, C. T. A Emergência da Reforma do Estado Brasileiro: governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, 2015.

DE AZEVEDO ALMEIDA, Lia; GOMES, Ricardo Corrêa. Perspectivas teóricas para a análise de políticas públicas: como lidar com a complexidade? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 1, p. 16-27, 2019.

DEMAJOROVIC, J.; BESEN, G. R.; RATHSAM, A. A. Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face à lógica do mercado. **Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil**, v. 1, n. 2, 2006.

DE MOURA, Alexandrina Sobreira; DO CARMO BEZERRA, Maria. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. **instituições, atores e políticas públicas**, p. 91, 2016.

GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; BORTOLETO, A. P. Prevenção de Resíduos Sólidos e o Desafio da Sustentabilidade. In: SANTOS, MCL, GONCALVES_DIAS, SLF. WALKER, S. **Design, Resíduos & Dignidade**. São Paulo: FAU-USP, 2014. p. 91-114.

JACOBI, P. R.; BEDUSCHI FILHO, L. C. **Gestão ambiental e o ensino de administração**. [S.l.:s.n.], 2014.

LOPES, A. Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial. **Rio de Janeiro: IBAM**, p. 1-167, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2016.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. [S.l.]: Vozes Limitada, 2011.

PNUD. **Plataforma Agenda 2030, PNUD, 2018**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acessado em: 20 janeiro 2019.

SACHS, I. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. [S.l.]: Sebrae, 2002.

SANTOS, J M. **O pensamento de Niklas Luhmann**. [S.l.]: Univ. da Beira Interior, 2005.

TEODÓSIO, A. S. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F., SANTOS, M. C. L. Reciclagem no Interstício das Relações Intersetoriais: A Política Nacional de Resíduos Sólidos e os desafios para a inclusão social e produtiva dos catadores. In: SANTOS, MCL, GONCALVES_DIAS, SLF. WALKER, S. **Design, Resíduos & Dignidade**. São Paulo: FAU-USP, 2014. p. 91-114.

VEIGA, J. E. **Para Entender o Desenvolvimento Sustentável**. [S.l.]: Ed. 34. 2015.