



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA – UFRB
CENTRO DE ARTES HUMANIDADES E LETRA – CAHL
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

CHARLES DARWIN TRINDADE CARMO

**DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE
RESÍDUOS SÓLIDOS: UM OLHAR A PARTIR DA FRENTE PARLAMENTAR
AMBIENTALISTA DA BAHIA**

**Cachoeira - BA
2014**

CHARLES DARWIN TRINDADE CARMO

**DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE
RESÍDUOS SÓLIDOS: UM OLHAR A PARTIR DA FRENTE PARLAMENTAR
AMBIENTALISTA DA BAHIA**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, como requisito parcial para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo

Cachoeira- BA
2014

CARMO, Charles Darwin Trindade

Desafios para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: um olhar a partir da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia / Charles Carmo. – Cachoeira: C.D.T.Carmo, 2013.

66f.

Orientador: Prof. Dr. Edgilson Tavares de Araújo

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Centro de Artes Humanidades e Letras. 2014.

1. Agenda institucional. 2. Políticas Públicas. 3. Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia. 4. Política Nacional de Resíduos Sólidos. 5. Política Estadual de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Centro de Artes, Humanidades e Letras.

Resumo

O presente trabalho visa identificar os principais desafios para a formação da agenda institucional e implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Para tal buscou-se analisar o processo de constituição e funcionamento da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia e sua relação com a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Utilizou-se o método da observação participante e análise de documentos para identificar desafios técnicos e políticos para a efetivação das políticas públicas de resíduos sólidos. Houve a participação efetiva do autor na Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, enquanto assessor parlamentar, sobretudo no Grupo de Trabalho sobre Resíduos Sólidos. Os resultados encontrados apontam para a necessidade de mudança profunda na forma como os resíduos sólidos são tratados pelos gestores públicos e pela sociedade. Essa mudança passa pelo estabelecimento de uma nova cultura, em que os resíduos sólidos sejam reconhecidos como um bem econômico, passível de ser reintroduzido no ciclo econômico, gerando renda aos catadores de materiais recicláveis e diminuindo a extração de recursos naturais.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda institucional; implementação de Políticas Públicas; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Política Estadual de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia.

Sumário

Introdução.....	06
1. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): contexto e caracterizações.....	14
1.1 – A atividade humana, poluição e as políticas públicas.....	14
1.2 - O ciclo da PNRS: definição de problemas, formação de agenda, atores e modelos de decisão.....	22
1.3 - PNRS, Pacto Federativo e Colaboração.....	24
1.3.1 - Os municípios e o pacto federativo.....	25
1.3.2 - As políticas públicas dentro do território	30
2. O processo de formulação e implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos – PERS.....	34
2.1 – Marcos legais da PERS.....	34
2.2 – A Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia.	39
2.3 – Agendas e atores da PERS na Bahia.	45
3. Os principais desafios para a implementação da PNRS na Bahia.....	50
4. Considerações Finais.....	59
Referências.....	62

Introdução

A saga humana é também a história da produção de sua vida material. Para Marx ([1846] 2009), podemos distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião - por tudo o que se quiser. Mas, eles começaram a distinguir-se dos animais assim que começaram a *produzir* os meios de subsistência (*Lebensmittel*), passo esse que é requerido pela organização corpórea. Ao produzirem os seus meios de subsistência, os homens produzem indiretamente a sua própria vida material.

A produção e reprodução da vida material tem como consequência a produção e consumo de bens e serviços. Entretanto, para a produção desta vida material é necessário a utilização da energia de fora do corpo humano, contida no meio ambiente. Para Georgescu-Roegen (1977) o homem, com seus instrumentos exossomáticos, ocupa a mais alta posição na escala dos organismos que aumentam a entropia¹ e esse seria o cerne das questões ambientais, que tem dois aspectos ligados um ao outro: o esgotamento dos recursos terrestres e os resíduos inevitáveis do processo produtivo. Para este autor romeno a poluição e os resíduos se tornariam um problema anterior ao esgotamento dos recursos naturais devido a sua acumulação e por serem fenômenos visíveis e de superfície. Segundo Roegen a transferência de parte substancial da conversão energética da humanidade para fora dos corpos humanos aprofundou-se de maneira inaudita com a combustão dos recursos fósseis e, com isso, aumentou exponencialmente o fluxo de *outputs*, indesejados (CECHIN, 2010).

Parte considerável desses “outputs indesejados” é o que chamamos comumente de “lixo”. A Lei n.º 12.305 de 2 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010a),

¹ Todas as formas de energia são gradualmente transformadas em calor, sendo que o calor acaba se tornando tão difuso que o homem não pode mais utilizá-lo. Para ser utilizável a energia estar repartida de forma desigual. Energia completamente dissipada não é mais utilizável. A ilustração clássica evoca a grande quantidade de calor dissipada na água dos mares que nenhum navio pode utilizar (GEORGESCU-ROEGEN (1973) apud VEIGA (2010) p. 120). Por conta da entropia (Segunda Lei da Termodinâmica) o trabalho pode ser completamente convertido em calor (energia térmica), mas a energia térmica não pode ser completamente convertida em trabalho.

que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, regulamentada pelo Decreto n.º 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010b), tornam obrigatória a elaboração de planos municipais e estaduais de gestão de resíduos sólidos, definem diretrizes e princípios para o setor, estabelecem critérios da logística reversa para implementar o conceito de responsabilidade compartilhada incluindo o setor produtivo e os consumidores na gestão, além de estabelecer os instrumentos econômicos para fomentar os serviços de gestão, entre outros.

Para que os objetivos e as metas do PNRS sejam alcançados, os planos municipais de resíduos sólidos devem basear-se nas seguintes premissas-prioridades: a) não geração; b) redução na fonte; c) reutilização; d) reciclagem; e) tratamento dos resíduos sólidos; f) disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (Brasil, 2010a).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, baseado em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a quantidade de resíduos encaminhados para destinação final aumentou, em média, 35% em um intervalo de oito anos. Quanto à distribuição por estado populacional, apenas os municípios de grande porte apresentaram redução significativa do total de resíduos encaminhado para um destino final. De 2000 a 2008, em termos nacionais, o número de municípios com algum sistema de coleta seletiva aumentou em 120%, mas, a fração dos municípios que já possuem algum sistema de coleta não ultrapassa os 18% do total. A maioria dos programas em vigência se localiza nas regiões Sul e Sudeste (IPEA, 2012).

Em 2009, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE, enquanto a taxa brasileira de pessoas com acesso à coleta de lixo era de 87,59%, na Bahia esse índice caía para 75,24%. Na zona rural baiana o problema é ainda maior, onde somente 23,73% da população tem acesso à coleta de lixo.

Desta forma, frente à problemática dos resíduos sólidos o Estado brasileiro, por meio da PNRS, aponta para soluções compartilhadas entre os geradores dos resíduos e os entes da federação. Com a estipulação de prazo legal para a eliminação dos “lixões” no ano de 2014, em consonância com

obrigação de dar uma disposição final ambientalmente adequada aos rejeitos, os gestores municipais são pressionados a cumprir o que determina a PNRS. Deste modo, os municípios, frente a sua autonomia política no pacto federativo, suas especificidades locais quanto as capacidades legislativa, administrativa, fiscal e tributária, enfrentam grandes desafios na responsabilidade de implementar a PNRS.

Para a implementação da PNRS é preciso colocar em prática a cooperação prevista no pacto federativo brasileiro, diante da autonomia política e administrativa destes. A descentralização prevista constitucionalmente parece ocorrer apenas com relação as funções e execução das políticas, não correspondendo, muitas vezes, ao poder de tomada de decisão, inclusive quando se relaciona à desconcentração tributária e financeira. O produto da arrecadação ainda gravita em torno do Governo Federal e não dos municípios.

Desde 1988, aumentaram as responsabilidades dos municípios, mas a arrecadação não foi descentralizada na mesma intensidade. Cada convênio exige contrapartida das prefeituras e a Lei de Responsabilidade Fiscal², por vezes, penaliza os gestores por gastos sociais indispensáveis e trata da mesma forma realidades distintas de municípios e estados díspares.

Além disso, muitas vezes a política pública é implementada sobre o modelo *top-down* (de cima para baixo), com uma visão funcionalista e tecnicista, o que resulta em uma distorção entre o que se pretende alcançar com a política pública e a realidade das condições de implementação destas políticas.

O modelo *top-down*, que se contrapõe ao modelo *bottom-up* (de baixo para cima), é uma construção de modelo de implementação de políticas públicas apresentado por SABATIER (1986) apud SECCHI (2013), segundo o qual esse modelo serve também às classe políticas como forma de transferir os problemas em relação à implementação das políticas públicas aos demais agentes do processo.

² A Lei Complementar N.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Segundo o modelo *top-down*³, as políticas são elaboradas e decididas pela esfera pública e reserva-se à implementação somente o esforço para por em prática o que foi decidido “de cima para baixo”. Se algo deu errado, a culpa passa a ser dos agentes que implementam a política pública, não de quem a concebeu, elaborou e decidiu.

Ao contrário, no modelo *bottom-up* reconhece-se a limitação da decisão tecnológica e há maior espaço de auto-organização e modelagem entre os burocratas e os demais atores para a implementação das políticas públicas.

Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia (SECCHI, 2013).

Fornecer serviços públicos de qualidade à população e, ao mesmo tempo, efetivar os princípios da administração pública, sobretudo quanto à legitimidade, eficácia e eficiência dos atos administrativos, em uma sociedade cada vez mais urbanizada e com grande circulação de capital, produtos, serviços, informação e pessoas, requer cada vez mais um compromisso ético com a implementação de políticas públicas em âmbito territoriais. Trata-se de focar no enfrentamento de problemas de pública relevância e na manutenção e criação de bens públicos. Os resíduos sólidos constituem um exemplo de problema que só poderá ser resolvido numa ação colaborativa entre os entes da federação e a sociedade civil. Entretanto, a Constituição brasileira pautada no federalismo cooperativo, ao menos em termos legais, acaba esbarrando numa cultura política de competição.

Buscando estimular a cooperação e o diálogo entre Estado e sociedade civil, bem como a constituição de um espaço de acompanhamento da implementação e proposição de políticas públicas ambientais, criou-se na Assembleia Legislativa da Bahia a Frente Parlamentar Ambientalista, com a aprovação do Requerimento 7.989 de 2013, de autoria do Deputado Estadual

³ No modelo *top-down* há uma clara separação entre o momento da tomada de decisão e a implementação, em consecutivas fases. “Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração” (Wilson, 1887), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração).” SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos. 2ª edição. São Paulo. Cenange Learning, 2013. p. 60

Marcelino Galo e subscrito por 26 parlamentares representativos de diversos partidos, e a publicação da decisão no Diário Oficial do Estado da Bahia no dia 28 de novembro de 2013.

A Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia está conectada a uma rede de Frentes Parlamentares Ambientalistas de diversos estados e ainda à Frente nacional. Ela é fruto das discussões de ambientalistas que, por sua vez, ocupam o espaço da Frente Parlamentar Ambientalista da Câmara dos Deputados. Esses atores, conectados em rede, entendiam que era preciso estimular a criação de Frentes Parlamentares nos Estados para, sobretudo, estabelecer um contraponto político à força da chamada “bancada ruralista” no poder legislativo e reunir esforços para o acompanhamento da implementação do Código Florestal e de políticas públicas ambientais. O papel constitucional que o legislativo desempenha confere às ações da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia o status de ações oriundas de um Poder da República. Poder capaz de intermediar diálogos, requisitar informações, acompanhar e fiscalizar as ações dos demais poderes, entre tantas prerrogativas e possibilidades, dentre elas, o poder de pautar agendas de políticas públicas, propo-las e normatizá-las. Ao permitir a participação de não parlamentares em sua composição, e efetivar esse envolvimento, a Frente Parlamentar Ambientalista legitimou-se socialmente e dentro do poder público. Suas reuniões são representativas e dezenas de instituições da sociedade civil e de órgãos públicos se incorporaram aos seus três grupos de trabalho: GT de acompanhamento da implementação do Código Florestal, GT de Resíduos Sólidos e GT de combate aos efeitos dos agrotóxicos.

Por tudo isso, a Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia é um espaço privilegiado de estudo da implementação de políticas públicas, desempenhando um papel importante nas discussões e acompanhamento da implementação da PNRS em nosso estado.

Na qualidade de assessor parlamentar do deputado estadual Marcelino Galo (PT/BA), proponente e presidente da Frente Parlamentar Ambientalista, pude acompanhar os debates ali promovidos e ter acesso aos atores estatais e da sociedade civil envolvidos no processo de formulação e implementação da

PNRS e da PERS, bem como às informações relacionadas a esse tema, motivo pelo qual escolhi o problema aqui estudado como objeto de pesquisa.

Considerando a importância da implementação da PNRS e o papel da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, o objetivo geral desta pesquisa foi identificar os principais desafios para a formação da agenda governamental e implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Estado da Bahia.

São objetivos específicos desta pesquisa:

a) Analisar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010.

b) Analisar a Política Estadual de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia, instituída pela Lei N.º 12.932, de 7 de janeiro de 2014.

c) Investigar o processo de implementação das políticas públicas no âmbito do pacto federativo.

d) Observar e analisar, a partir da Frente Parlamentar Ambientalista, o processo das políticas públicas ambientais relacionadas à agenda da PNRS; a definição do problema, das agendas, os atores e modelos de decisão.

e) Apontar os principais desafios à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos na Bahia.

Metodologia

Para alcançar tais objetivos, foi aplicada metodologia qualitativa, usando o método de observação participante, considerando a minha inserção na Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, desde a sua criação em 2013, acompanhando todas as suas ações até os dias atuais e análise documental. Deste modo, busquei tornar-me parte da cena social, participando ativamente desta, sendo aceito em algum grau. Neste sentido, busquei “considerar o normal como não-familiar” (MAY, 2004). Considerei o trabalho de campo como um

processo contínuo de reflexão e alteração do foco da observação de acordo com os desenvolvimentos analíticos.

Foram feitas várias anotações de campo, tendo como foco as interrogações sobre a participação de diferentes atores políticos engajados no processo de formação de agenda e implementação da PNRS, tais como biólogos, ambientalistas, gestores públicos, promotores de justiça, técnicos do serviço público estadual, prefeitos e parlamentares, catadores, membros de organizações do terceiro setor e cooperativas. As anotações foram colhidas durante as reuniões e seminários promovidos pelo Grupo de Trabalho sobre Resíduos Sólidos, da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia. Estas serviram de norte para apontar caminhos e questões indispensáveis à pesquisa. Considerou-se, assim, na análise, a “adequação subjetiva” tendo como índices: “o tempo, o lugar, as circunstâncias sociais, a linguagem, a intimidade e o consenso social” (BRUYN, 1966 apud MAY, 2004).

Minha atuação enquanto assessor parlamentar coresponsável pela coordenação dos trabalhos da Frente Parlamentar determinou um papel de “participante completo” (GOLD apud MAY, 2004) no processo de pesquisa de campo, uma vez que houve um engajamento total nas atividades desta instituição, bem como uma flexibilidade no processo, buscando produzir informações mais precisas e um entendimento não disponível em outros meios. Vale salientar, porém, que todas as informações obtidas foram expostas publicamente por terceiros em reuniões e eventos realizados para diferentes públicos e fartamente documentados pela imprensa, gravados e, muitos, registrados em Plenário. Deste modo, houve o meu engajamento da cena social, experienciando e procurando entendê-la e explicá-la.

Além da observação participante foi realizada a análise documental, por entender que estes “são vistos como meios através dos quais se expressa o poder social. Eles são abordados em termos do contexto cultural no qual são redigidos e podem ser vistos ‘como tentativas de persuasão’” (SPARKS, 1992 apud MAY, 2001, p.214). Os documentos são sedimentações de práticas sociais, que nos informam sobre o comportamento humano e estrutura decisões de longo prazo, bem como nos falam de intenções e relações sociais de uma época

(LÜDKE; ANDRÉ, 2003, MAY, 2004). Considerando a autenticidade, a credibilidade, a representatividade e o significado (BAUER, 2005) enquanto instrumentos de políticas públicas foram selecionados os seguintes documentos para a análise: gravações das reuniões da Frente Parlamentar Ambientalista, anotações de intervenções dos atores nas reuniões da Frente Parlamentar Ambientalista, Requerimento Nº 7.823/2013, requerendo a criação da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, bem como seu Regimento, Lei. Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS e Lei 12.932, de 07 de janeiro de 2014, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos – PERS.

As análises tanto das observações como dos documentos partiram da reflexividade, buscando além de uma mera descrição dos fatos, uma análise crítica a luz de categorias analíticas do campo das políticas públicas.

Estrutura

O presente trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo trata da PNRS, seu contexto e suas caracterizações. Nele se discute a produção de resíduos sólidos e a imbricação com as políticas públicas e seu ciclo. Nele também abordamos a PNRS diante do pacto federativo e do território.

No segundo capítulo discute-se o processo de formulação e implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), seus marcos legais, agendas e atores. Nele também estudamos a Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, seu papel na discussão de políticas públicas ambientais e os Consórcios Públicos, instrumentos de colaboração federativa.

O terceiro capítulo aborda a identificação dos principais desafios para a implementação da PNRS na Bahia e nas considerações finais busca-se atender aos objetivos a que este trabalho se propôs diante de tudo o que foi investigado.

1. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): contexto e caracterização

A vida humana impõe a produção e o consumo. Entretanto, o modo como a sociedade se organiza, e se estratifica economicamente, e a relação que ela constrói com a vida em sua dimensão planetária, a coletividade e as gerações futuras, determina o que será consumido, como será produzido, a quem interessa e beneficia esse modelo e o papel de cada indivíduo na própria cadeia da produção/consumo, consumo/produção, bem como sua relação com a vida.

Os resíduos sólidos e a sua destinação, refletem, por sua vez, os padrões de consumo e produção existentes, com as imbricações decorrentes das condições acima elencadas. Para solucionar o problema dos resíduos sólidos o Estado brasileiro determina a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). E nesse capítulo trataremos de estudá-la buscando compreender o seu ciclo, a sua implementação na Federação, as suas características e antagonismos.

1.1 – A atividade humana, poluição e as políticas públicas.

Para Marx e Engels ([1846] 2009) o primeiro pressuposto da existência humana e, por conseguinte, de toda a história, é que os homens têm de estar em condições de viver e, para isso, comer, beber, se abrigar, vestir-se e uma série de outras coisas.

O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e a verdade é que esse é um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, tal como há milhares de anos, tem de ser realizado dia a dia, hora a hora, para ao menos manter os homens vivos. Mesmo quando o mundo sensível é reduzido ao mínimo, a um bastão (...) pressupõe a atividade da produção desse bastão. Assim, a primeira coisa a fazer em qualquer concepção da história é observar esse fato fundamental em todo o seu significado e em toda a sua extensão, e atribuir-lhe a importância que lhe é devida. (...) O segundo ponto é este: a própria primeira necessidade satisfeita, a ação da satisfação e o instrumento já adquirido da satisfação, conduz a novas necessidades – e esta produção de novas necessidades é o primeiro ato histórico” (MARX, ENGELS [1846], 2009, p.40,41).

Se para Hegel (1831) a razão⁴ governa a história, no materialismo histórico⁵, por sua vez, as relações materiais que os homens estabelecem e o modo como produzem seus meios de vida vão dar a base de suas relações.

Em sua obra *Para a crítica da Economia Política*, Marx nos explica que a produção é mediadora do consumo, cujos materiais cria e sem os quais não teria objeto. Mas, o consumo é também mediador da produção ao criar para os produtos, o sujeito, para qual são produzidos (MARX, [1859]1982).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a forma de produção capitalista, assentado na concentração de renda e no consumo irracional, é incompatível com a preservação do meio ambiente. Entretanto, tal fato não torna as iniciativas de redução de danos ambientais sem sentido. O princípio da vida nos leva à busca da sobrevivência. Por isso mesmo, somente da consciência desta contradição pode nascer as condições necessárias à sua superação. A vida depende de acordos mínimos de sustentabilidade, enfim, sabemos.

Entretanto, o que viria a ser um “desenvolvimento sustentável”? Presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid, a Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) apresentou um relatório que tornou-se conhecido como “Relatório Brundtland” em que a expressão aparece pela primeira vez. Desenvolvimento Sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades (COMISSÃO BRUNDTLAND, 1987).

O prêmio Nobel de economia, Solow (2009), divergindo, defende que a natureza jamais constituirá sério obstáculo à expansão. Qualquer elemento da biosfera que se mostrar limitante ao processo produtivo, cedo ou tarde, acabará

⁴ A esse respeito, Marcuse ensina-nos que na filosofia hegeliana “a vida da razão aparece na luta contínua do homem para compreender o existente, transformando-o conforme a verdade compreendida. A razão, portanto, é essencialmente uma força histórica. Sua realização constitui um processo no mundo espaço-temporal e, em última análise, é a história total da humanidade. A palavra que designa a razão como história é Espírito (Geist)”. MARCUSE, Hebert. *Razão e Revolução: Hegel e o advento da teoria social*. Paz e Terra, 2004. p. 20

⁵ O materialismo histórico é um método de estudo da história que parte da análise do modo de produção e das estruturas e superestruturas que o compõe. Para Marx e Engels, criadores do método, a história humana é a história da produção material das condições concretas de vida. E a luta de classes é, para o materialismo histórico, o motor da história.

substituído, graças a mudanças na combinação entre seus três ingredientes fundamentais: trabalho humano, capital produzido e recursos naturais (VEIGA apud SOLOW, 2010). Esta aposta no progresso científico enquanto introdutor das alterações que substituem uma eventual escassez de recursos naturais, enxergando a sustentabilidade como capital constante, ficou conhecida como “sustentabilidade fraca” (ROMEIRO, 2003).

No polo oposto, a chamada “economia ecológica” entende que o sistema econômico é um subsistema de um todo maior que o abrange, o que torna a restrição à expansão econômica inevitável devido às limitações naturais. A esta corrente, a que chamamos de *sustentabilidade forte* (ROMEIRO, 2003), nos filiamos. Essa forma de conceber a sustentabilidade está muito bem exposta pela seguinte definição:

Sustentabilidade é um estado econômico no qual as demandas colocadas sobre o meio ambiente pelas pessoas e pelo comércio podem ser atendidas sem reduzir a capacidade do meio ambiente de atender às demandas das gerações futuras. O conceito também pode ser expresso, em termos simples, como a regra de ouro da “economia restauradora”: deixe o mundo melhor do que você o encontrou, não tire mais do que você precisa, tente não fazer mal à vida dos ecossistemas – e, se fizer, procure criar formas de compensação (HAWKEN, 1994, apud FISHER, e PINHO, p. 103).

As mudanças no modo de produção e a evolução de suas etapas de desenvolvimento intensificam a contradição entre a consciência ambiental nascente e a evolução dos mecanismos econômicos e políticos de aprofundamento da exploração dos recursos naturais a que se pretende conservar. De um lado modo de produção capitalista, a forma exploratória de vida que dele advém, de outro a necessidade de preservar os recursos ambientais. Ocorre que estes últimos, por sua vez, são indispensáveis à manutenção do próprio capitalismo.

A contradição entre conservação⁶ ambiental e o modo de produzir e consumir a que estamos submetidos, e aprendemos a gostar, acrescentaram

⁶ Os termos conservação, preservação e proteção ambiental, embora sejam usados por alguns como sinônimos, costumam ser associados a diferentes correntes de pensamento. Na preservação ambiental, costuma-se adotar o critério de inatacabilidade da natureza – certo ecossistema, espécie animal ou vegetal ou áreas geográficas – pelos humanos, ou seja, deve-se manter intocada a área ou sistema, para preservá-lo. Na conservação ambiental, admite-se a

tempero ao caldo científico, cultural e político que, com maior ou menor grau de intensidade, foram consolidamos o pensamento ambientalista. A raça humana deu-se conta de sua limitação. Surgiu a poderosa ideia de que somos parte de um todo-vivo, de um planeta em que a vida depende da preservação dos recursos naturais.

Imiscuir-se quanto à incompatibilidade entre o modo de vida capitalista e a preservação do meio ambiente é um necessário processo de evolução a que o pensamento ecológico terá que se propor sob pena de servir, ao contrário, aos interesses do modo de produção que reduz o planeta a uma fonte de matérias a serem consumidas para atender às suas necessidades. O consumo reproduz a necessidade do consumo. Sem necessidade não há, tampouco, a produção. O consumo diz também quem somos, ele cria o consumidor e a recíproca é verdadeira.

A crise do petróleo e os estudos sobre energia impulsionados a partir da década de 70 gerou fartos estudos sobre a sustentabilidade energética do planeta. Foi nesse contexto histórico que o romeno Georgescu-Roegen, a quem se atribui, não com muita precisão, a alcunha de fundador da “bioeconomia”, estabelece um marco nos estudos econômicos ao introduzir o elemento natural no centro da política econômica.

Georgescu-Roegen (1971) antecipou um cenário de decrescimento na tendência de extração de recursos. A escala da economia diminuirá, é a conclusão a que chega. E quanto mais cedo isso ocorrer, maior seria nossa sobrevivência. Embora tenha focado o seu estudo nos *inputs* do processo econômico, para ele “o acúmulo de poluição pode, sob certas circunstâncias, produzir a primeira crise ecológica séria”.

Ao considerar que a lei da entropia é algo muito específico e pouco significativo, a economia e as ciências naturais ignoraram o caráter metabólico do processo socioeconômico. O problema ecológico surge como uma falha no metabolismo. A transferência de parte substancial da conversão energética da humanidade

utilização racional de um recurso qualquer, de modo que seja possível garantir sua renovação e sustentação. Já o termo proteção ambiental, que significa o ato de proteger e é bastante utilizado nos debates sobre o tema, costuma abranger as ideias de conservação e preservação. NASCIMENTO, LEMOS e MELLO, 2007, apud SCHOMMER, 2009. p.37

para fora dos corpos humanos aprofundou-se de maneira inaudita como a combustão dos recursos fósseis e, com isso, aumentou exponencialmente o fluxo de *outputs* indesejados (CECHIN, 2010, p.88).

O resgate da obra de Georgescu-Roegen (1971), deliberadamente exilado das academias por suas ideias de decrescimento econômico, é uma amostra do atual reposicionamento dos recursos naturais, da natureza, dentro do círculo econômico. Quando Roegen foi taxado de “ambientalista”, isso equivalia a ser chamado, nos meios científicos, de exotérico. Entretanto, meio século depois, assistimos à sua redenção. E vemos a evolução da utilização de energia solar, como ele antecipou.

Podemos observar, com o conforto oferecido pela distância do tempo, algumas de suas ideias, com imbricações evidentes com temas que hoje são propostos como agenda à/para a comunidade internacional e seus organismos, tal quais as discussões sobre a mudança dos níveis de produção e consumo, ideias que Georgescu-Roegen desenvolveu com impecável rigor científico, provando a inviabilidade ambiental e econômica dos padrões vigentes de consumo e produção. E propondo, como forma de prolongar o uso desses recursos, a estabilização das atividades econômicas.

O debate sobre o papel da natureza no ciclo econômico, impulsionado por Roegen, influenciará mais tarde, já nas décadas de 1980 e 1990, o direito internacional.

O texto da declaração das Nações Unidas (Agenda 21), focado nas agendas de desenvolvimento e meio ambiente, reporta-se negativamente à necessidade de mudanças na base do sistema e, desta forma, protege o modo de produção ao propor mudar “padrões não sustentáveis de produção e consumo” e não os “padrões de produção e consumo”.

Em seu Capítulo 21, 21.4, a Agenda 21 afirma que o manejo “ambientalmente saudável” dos resíduos deve “ir além do simples depósito ou aproveitamento por métodos seguros dos resíduos gerados e buscar resolver a causa fundamental do problema, procurando mudar os padrões não sustentáveis de produção e consumo”. Para tanto, esta decisão política da comunidade

internacional implica na utilização do conceito de “manejo integrado do ciclo vital”.

Em seu Capítulo 21, impõe aos países signatários da ONU uma hierarquia de objetivos, além de quatro áreas principais de atuação com relação aos resíduos sólidos:

- (a) Redução ao mínimo dos resíduos;
- (b) Aumento ao máximo da reutilização e reciclagem ambientalmente saudáveis dos resíduos;
- (c) Promoção do depósito e tratamento ambientalmente saudáveis dos resíduos;
- (d) Ampliação do alcance dos serviços que se ocupam dos resíduos.

No mesmo capítulo, o documento aponta a seguinte diretriz:

21.6. Como as quatro áreas de programas estão correlacionadas e se apoiam mutuamente, devem estar integradas a fim de constituir uma estrutura ampla e ambientalmente saudável para o manejo dos resíduos sólidos municipais. A combinação de atividades e a importância que se dá a cada uma dessas quatro áreas variarão segundo as condições sócio-econômicas e físicas locais, taxas de produção de resíduos e a composição destes. Todos os setores da sociedade devem participarem todas as áreas de programas (CAMARA DOS DEPUTADOS, 1995. p. 341 -342)

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, encontro que ficou conhecido como Rio 92 ou Eco 92, introduziu a ideia de desenvolvimento sustentável, segundo a qual o crescimento econômico pode ser compatível com a proteção ambiental e com inclusão social. Também acordou-se que os países em desenvolvimento receberiam apoio financeiro e tecnológico para alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável, incluindo aí a redução dos padrões de consumo de combustíveis fósseis.

Observamos diante do que foi exposto que consumir equivale a usar determinado recurso e produzir um dano ambiental ou, ao menos, impor o uso de recursos naturais. Os *outputs* resultantes do ciclo econômico e a escassez dos recursos naturais, finitos em sua maioria, são problemas de pública relevância que formaram novas agendas de políticas públicas.

Segundo SECCHI, (2013) uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.

Se não existe nem definição nem conceito único sobre política pública, esta ausência é compensada pelo nosso alinhamento às correntes que advogam que as políticas públicas podem ser elaboradas também por atores não estatais. Adota-se assim no presente trabalho uma abordagem policêntrica das políticas públicas (*public policy*).

Esta abordagem considera organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001, HAJAR, 2003). Autores da abordagem multicêntrica atribuem o adjetivo “pública” a uma política quando o problema que se enfrenta é público (SECCHI, 2013).

Compreende-se políticas públicas como um fluxo de ações e intenções ativadas por diferentes atores que buscam governar (inclusive definindo) problemas públicos ou bens públicos de acordo com suas compreensões de tais problemas ou bens, mas também de acordo com seus poderes de governabilidade, de mobilizar, de recursos e de influenciar os demais atores que conformam aquela específica arena pública correspondente às ações ativas (BOULLOSA, 2013, p. 8)

Compreende-se, assim, que as políticas públicas podem ser compostas de outras políticas públicas em sua operacionalização. Portanto, as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (estratégicas) como as diretrizes de nível intermediário e operacional.

Boullosa aponta o problema de pública relevância enquanto elemento definidor do caráter público de uma política, de modo que a qualidade do ator que a ativa deixa de ser determinante. Segundo a autora, as diversas organizações da sociedade ganham destaque nas arenas decisórias e na formação das agendas pública e política, desenhando e ativando instrumentos de políticas públicas que, muitas vezes, tornam-se referência para a ação do Estado (Boullosa, 2013).

Segundo o modelo dos ciclos de políticas públicas (*policy cycle*), as políticas públicas são entendidas como um processo, cujas etapas

compreendem um sistema de decisões e ações, dentre as quais: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação. Para FREY,

Na fase da formação da agenda (*agenda setting*) se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação (FREY, 2000, p. 227).

Aqui cabe registrar a advertência de Lindblom com relação às restrições na definição da agenda.

A ciência política formula proposições elucidativas só a respeito de uns poucos aspectos da “preparação da agenda”. Um destes aspectos, por exemplo, é o de que o aprendizado social e a doutrinação criam um clima de opinião que mantêm muitos temas fora da agenda, especialmente os que desafiam os princípios fundamentais do próprio sistema político-econômico (LINDBLOM, 1981, p. 9).

Para AZEVEDO (2003) apud FERREIRA, ALENCAR e PEREIRA (2012), a formulação deve ser concebida como um processo de planejamento que passa, inicialmente, por um diagnóstico, que deve identificar as reais necessidades das partes envolvidas e estudar quais são as melhores soluções para sua efetivação. E, segundo SARAIVA, (2006), a formulação inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

Por sua vez, após a formulação e a decisão, as políticas públicas são materializadas, executadas. Para SARAIVA (2006) trata-se da preparação para por em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. A partir da implementação faz-se necessário conhecer os resultados na vida social, através de mecanismos de avaliação, visando formas de aperfeiçoamento. Segundo SECCHI,

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes (SECCHI, 2013, p. 63).

Após essas digressões, podemos então buscar compreender como se formou o ciclo da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

1.2 - O ciclo da PNRS: definição de problemas, formação de agenda, atores e modelos de decisão

O processo de políticas públicas não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado (SARAIVA, FERRAREZI, 2006).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos teve como ponto de partida no processo legislativo do Congresso Federal, o PL n.º 203/91, de autoria do senador Francisco Rollemberg - PFL/SE, que dispunha sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviço de saúde.

Tendo origem no Senado, o PLS 354 de 1989 chegou à Câmara dos Deputados em 1991, tramitando desde então como PL 203, de 1991. Ao final, foi aprovado o texto do substitutivo, o PL 203-A, de 1991.

Utilizando ora a denominação “lixo”, alternada à palavra “resíduo”, o projeto foi se remodelando até se transformar em outro, o que não lhe tira o mérito pelo pioneirismo ao tentar regular de forma mais abrangente a destinação dos resíduos. Entretanto, à luz dos fatos, o projeto original não continha rigor metodológico, epistemológico, doutrinário e técnico. Do ponto de vista da técnica legislativa, a proposição também sofreu grandes críticas.

A Eco-92⁷, realizada no Brasil poucos anos depois da apresentação do PL 203, de 1991, despertou o parlamento à temática ambiental. O clima midiático e político criou um ambiente de interação da sociedade com o tema da conferência. A ampla cobertura ajudou a impulsionar a agenda ambiental e a

⁷ Realizada no Rio de Janeiro em 1992, a ECO-92 reuniu representantes de cento e oito países do mundo com o objetivo de discutir medidas que possibilitassem um desenvolvimento sustentável para o planeta. Entre os documentos produzidos estão a Carta da Terra, as convenções sobre biodiversidade, desertificação e mudanças climáticas, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21.

sociedade civil realimentou a discussão. Registre-se, todavia, o destacado papel fundamental do Ministério do Meio Ambiente (MMA) na formulação da PNRS.

O Ministério do Meio Ambiente, a partir de uma perspectiva sociocêntrica, realizou, a partir de 2003, uma série de Conferências Nacionais de Meio Ambiente, instituindo um espaço de participação efetiva da sociedade nas discussões das políticas públicas ambientais⁸. Além disso, a atuação dos técnicos do MMA na formulação da PNRS foi preponderante entre os ministérios envolvidos. A partir da ECO-92 o parlamento gera uma profusão de proposições que vão sendo apensadas ao PL 203, de 1991.

Em seu relatório, proferido em Plenário, em 10/03/2010, o deputado federal Dr. Nechar (PP/SP) lembrou que:

Estimulados pelo entusiasmo daquela emblemática conferência mundial, nossos laboriosos Parlamentares transformaram o projeto de lei do Senador Rollemberg num emaranhado de proposituras que abrangem toda a vasta temática dos resíduos urbanos, chegando a ter algo em torno de 140 propostas a ele apensadas. Tamanho novelo legislativo transformou-se num nó górdio, virtualmente impossível de ser desatado, dados os múltiplos interesses a temática, mercê da intensa pressão da sociedade e de todas as cores, matizes e ideologias (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010)

Com a aprovação do substitutivo, um projeto que pretendia regular o processo de eliminação dos resíduos de serviços de saúde, acabou por transforma-se na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Isto ocorreu devido ao longo tempo entre a proposição inicial e a proposição aprovada, o surgimento de novas arenas e atores decorrentes da ampliação do movimento ambientalista e os avanços doutrinários e técnicos, sobretudo nas organizações internacionais. Em parte, por conta do aumento da pressão da sociedade civil, devido à maior exposição do tema na imprensa em decorrência da ECO – 92.

⁸ Em seu discurso na abertura da I Conferência Nacional de Meio Ambiente, em 2003, a Ministra Marina Silva afirmou que a reunião “foi preparada em todos os estados, com participação, na sua versão adulta, de cerca de 60.000 pessoas, envolvidas nas Conferências Regionais, nas Pré-Conferências e nas Conferências Estaduais, resultando em mais de mil delegados que aqui estão, investidos de grande representatividade. A versão infanto-juvenil, por sua vez, envolveu cerca de 16.000 escolas - em torno de 6 milhões de estudantes, professores e familiares”. (Ministério do Meio Ambiente, 2003, in http://www.mma.gov.br/estruturas/sececx_cnma/_arquivos/discurso_marina_abertura.pdf)

Após 21 anos de tramitação, o Brasil ganha uma lei que institui uma Política Nacional de Resíduos Sólidos. O instrumento da PNRS aprovado revela, assim, a lógica dos diversos atores que participaram do ciclo dessa política pública e seus diferentes interesses, ao longo do tempo.

Ao enfatizar o caráter desordenado do processo de decisão política, Lindblom afirma:

A solução proposta por um grupo pode representar um problema para outro grupo (...). Além disso, muitos problemas de decisão política chegam à agenda governamental devido a tentativas de implementar outras políticas. Em consequência, a fase da “implementação” e da “preparação da agenda” colidem uma com a outra. (...) Algumas vezes se forma uma política a partir de negociações entre várias partes interessadas, que chegam a um acordo a respeito de problemas que não era precisamente o que interessava a cada uma das partes. Outras vezes, como já notamos, as políticas derivam de novas oportunidades, não de “problemas” propriamente” (LINDBLUM, 1981, p.10).

Nas abordagens multicêntricas de políticas públicas entende-se que existam múltiplas agendas dos *policymakers* (SECCHI, 2013). Por conseguinte, segundo COBB E ELDER (1983) apud SECCHI (2013), existem três condições para que um problema entre na agenda política: atenção (diferentes atores entendendo a situação como merecedora de intervenção), resolutividade (consideradas necessárias e factíveis) e competência (deve tocar responsabilidades públicas).

1.3 - PNRS, Pacto Federativo e Colaboração.

O Estado não existe, e detém parcela substancial de poder, por casualidade. O Estado, obra da Política, só se legitima ao organizar a vida em sociedade e promover o desenvolvimento do povo, este que é detentor do poder originário. O Estado, portanto, é fruto de uma equação de poder, não da obra de “deuses distraídos”.

Para promover o desenvolvimento, e cumprir o pacto social expresso na Constituição, o Estado fica obrigado a assegurar uma série de direitos dos cidadãos, perseguir os objetivos fundamentais a que se destina, reger-se por seus princípios, estabelecer a igualdade perante a lei, a justiça e o direito ao

acesso aos serviços públicos, além de criar ou legalizar instituições e reger seu funcionamento.

No caso brasileiro, numa República Federativa em que os diversos entes da Federação possuem competências comuns e concorrentes, tudo isso ocorre dentro de um grande, desigual e diverso espaço territorial, cujos múltiplos capitais sociais contribuem para um sucesso maior ou menor da implementação da Carta Magna, planta detalhada de nosso Estado.

A complexidade da tarefa de implementar políticas públicas ou oferecer serviços públicos essenciais levou ao texto constitucional o fomento de instituições que facilitem a resolução de problemas comuns às prefeituras, e com relação com os entes federados estaduais e a União.

1.3.1 – Os municípios e o pacto federativo na implementação da PNRS

O Brasil inovou ao conceder aos municípios o status de componente da federação atendendo a Constituição Federal de 1988 à defesa empenhada pelos municipalistas. Desta forma, o Estado brasileiro consiste na união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. O Brasil é, portanto, um Estado federado quanto à forma de Estado e uma República no que diz respeito à forma de Governo.

Essa inovação suscitou críticas, como a formulada pelo constitucionalista José Afonso da Silva, segundo o qual

Foi um equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. E agora temos uma federação de Municípios e Estados, ou uma federação de Estados? Faltam outros elementos para a caracterização de federação de Municípios. A solução é: o Município é um componente da federação, mas não entidade federativa (SILVA, 1997, p.103)

No Brasil, a autonomia municipal está assentada na capacidade de auto-organização (lei orgânica própria), autogoverno (eletividade de prefeitos e vereadores), capacidade normativa própria (leis municipais) e de auto-

administração. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

Essa descentralização municipalista, em um país em que a desigualdade entre os municípios é maior do que a desigualdade entre as cinco regiões, gerou nova heterogeneidade constitutiva da Federação brasileira. Às heterogeneidades vinculadas à dimensão física, às diferenças socioculturais e políticas das sociedades e elites subnacionais e às assimetrias socioeconômicas entre as regiões, deve-se acrescentar a disparidade de situações entre os municípios, os quais são agora entes federativos plenos, formalmente homogêneos e responsáveis por várias ações governamentais (IPEA, 2010. p. 185).

A realidade aqui observada está diretamente relacionada às características da Federação no Brasil e ainda às distorções de nosso pacto federativo. Para Pires e Nogueira,

O modelo de distribuição de competências, sob a perspectiva reconstrutiva do federalismo, ao mesmo tempo em que embasa a cooperação dos entes federativos, define competências que especialmente arrimam a atuação competitiva no âmbito da Federação, haja vista, por exemplo, o arranjo de competências em seara tributária, e, ainda, em algumas matizes, o apoio da centralização do poder no âmbito da União, em áreas relevantes, tendência, de resto, confortável na cultura interna, alimentada pela consciência da cultura nacional (PIRES, NOGUEIRA, 2008, p.42).

O Brasil assumiu a forma de Estado Federal em 1889, quando da Proclamação da República, e foi mantido até os dias atuais. O Estado Federal é o todo, pessoa jurídica de Direito internacional dotado de soberania. Já os Estados federados não possuem soberania, mas a autonomia prevista e delimitada pela Constituição Federal. Ocorre, porém, algumas distorções resultantes deste modelo. Segundo Pires e Nogueira.

O quadro histórico e conjuntural do federalismo brasileiro mostra potencialidades e dificuldades que, em última análise, evidenciam a tensão entre descentralização e recentralização, vislumbrando-se, no atual cenário, a tendência de crescente concentração do controle da economia e das finanças nas mãos do governo da União, e, ao mesmo tempo, a transferência de agigantados encargos aos Estados-Membros e aos Municípios, notadamente nas áreas de saúde e educação. (PIRES, NOGUEIRA, 2008.p.54)

Além disso, observamos a partir dos estudos de Marta Arretche, que a autonomia dos entes federados possibilita a adoção de agendas distintas.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da

agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. (ARETCHE, 2004. p.20)

Uma vez introduzidas algumas das características do federalismo brasileiro, podemos então passar a tratar da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, frente a esta realidade.

A Lei. Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, sujeitando as pessoas físicas ou jurídicas ao seu cumprimento. Ela dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como define diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Diante de tarefa tão complexa, o legislador dedicou um capítulo inteiro às definições, nivelando o entendimento quanto à sua vontade manifesta. A PNRS também estabelece as responsabilidades dos geradores e dos componentes da Federação, ao tempo em que incentiva a colaboração. Do ponto de vista jurídico e diplomático, o Brasil busca adequar-se à Agenda 21, no que se refere aos resíduos sólidos.

Reza a Lei. Nº 12.305/2010, em seu Artigo 4º que:

Art.4º - A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010a).

Portanto, o Estado estabelece que a gestão da PNRS deve ser integrada e coresponsabilizada entre os membros da federação e a cooperação entre os entes federados e particulares deve contribuir para o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Entretanto, é na obrigatoriedade da elaboração e cumprimento dos planos de resíduos sólidos e no prazo de quatro anos para a disposição final

ambientalmente adequada dos rejeitos, que encontramos a face mais evidente das diversas políticas públicas contidas no escopo da lei. Este comando normativo causa consequências reais e evidentes no mundo jurídico, nos municípios e nos estados, sendo estas, por consequência, mais visíveis e facilmente detectáveis.

Art. 14. São planos de resíduos sólidos:

I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;

II - os planos estaduais de resíduos sólidos;

III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;

V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;

VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Parágrafo único. É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, e no art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007. (BRASIL, 2010a)

Com o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos vencendo em agosto de 2014, os gestores públicos municípios apressam-se para tentar cumprir a meta. Diante do exposto é provável que a maioria não conseguirá.

A gestão compartilhada, destacada na PNRS e expressa nos planos microrregionais, metropolitanos, intermunicipais, municipais e de aglomerações urbanas, enseja múltiplos desafios aos gestores públicos para a implementação destas múltiplas políticas públicas. Posto que a efetivação, por parte dos entes da federação, da política nacional, equivale à implementação de diversas políticas públicas contidas no PNRS.

A Lei. 12.305/2010 fixa também princípios, objetivos e instrumentos da PNRS, estabelece competências e responsabilidades compartilhadas, além de determinar proibições.

Ocorre que a efetivação da PNRS depende, como de qualquer política pública, da disponibilidade de recursos. Os gestores municipais são pressionados a cumprirem às obrigações impostas em lei. Entretanto, a essas obrigações não correspondem os recursos para efetivá-las.

Nesse diapasão, os consórcios públicos são instrumentos pensados com a finalidade de fortalecer o pacto federativo e a colaboração entre os entes que constituem a federação.

A PNRS prima pela responsabilização compartilhada sobre os resíduos sólidos. A questão é complexa e, na sua efetivação, os gestores públicos esbarram em características culturais, sociais, econômicas e políticas que facilitam ou dificultam, em grau maior ou menor, o sucesso desta tarefa.

Para se entender os desafios técnicos e políticos na implementação da PNRS é preciso analisar algumas características dos municípios brasileiros, sua relação com os demais entes da Federação e as características do pacto federativo no Brasil.

Muito se fala com relação à situação dos municípios frente às crescentes responsabilidades e demandas que lhes são atribuídas, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988. A rigor, os investimentos federais necessitam de contrapartida das prefeituras que, em geral, assumem a manutenção dos equipamentos instalados, incluindo-se aí o gasto com pessoal. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da mesma forma realidades díspares, as prefeituras enfrentam dificuldades em manter estes equipamentos e ao mesmo tempo, manterem-me dentro dos limites de endividamento imposto.

A realidade social, cultural, econômica e política do povo que compõe essa Nação não cabe em limites geográficos e divisões políticas rígidas. As políticas públicas tendem à transversalidade e, como observamos na PNRS, à cooperação entre os entes federados para atender às necessidades de uma sociedade distribuída em malhas urbanas e rurais e, de forma acentuada, nas metrópoles, cada vez mais complexas. Entretanto, as estruturas políticas e institucionais estão referenciadas em modelos concebidos em outra realidade

social e histórica. Estas estruturas políticas, muitas vezes não acompanham, na mesma velocidade, as novas necessidades sociais que vão se configurando na marcha histórica.

Desta forma a PNRS ao tempo em que é política pública nacional, em sua implementação, desdobra-se em diversas outras, as quais ela engloba. Sua efetivação depende de um ambiente de colaboração entre os entes da federação e a sociedade, em uma República Federativa com graves distorções no pacto federativo, aonde os municípios são dotados de autonomia, mas, por outro lado, estão cada vez mais dependentes de recursos dos Estados e do Governo Federal para cumprir as crescentes atribuições que lhes são impostas. De acordo com dados reunidos por ARETCHE, (2004).

No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União. O imposto mais importante é arrecadado pelos Estados: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Varsano et al., 1998). Na última década, a elevação da carga tributária – de 25% em 1991 para 34% em 2001 (AFE/BNDES, 2002) – foi derivada principalmente do esforço tributário da União e, complementarmente, dos municípios (Prado, 2001). Em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizado pela União, 25,5% pelos Estados e 4,3% pelos municípios (ARETCHE, 2004. p 18)

Desta forma, a implementação da PNRS ocorre dentro da conjuntura de uma Federação com grandes distorções na arrecadação tributária e com os problemas inerentes à uma lógica competitiva – colaborativa, decorrentes da própria configuração de nossa República Federativa. Como enfrentar esse grande desafio?

1.3.2 - As políticas públicas dentro dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia

A produção do espaço está diretamente ligada à reprodução das relações de produção, explicada a partir da teoria do valor de Marx. O próprio ciclo demonstrado por Marx, de produção-circulação-troca-consumo, além de ter um caráter social, cristaliza-se espacial e territorialmente, como atualmente é bem conhecido nas ciências sociais (LEFEBVRE apud SAQUET, 2010).

A Bahia adotou o conceito de territórios por meio do Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010, que Institui o Programa Territórios de Identidade, segundo o qual considera-se Território de Identidade⁹:

O agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial (BAHIA, 2010)

Em RAFESTIN (1993) apud DALLABRIDA e BECKER (2010) argui-se que a passagem do espaço ao território ocorre num processo de *produção do espaço*, quando este é balizado, modificado, transformado por redes e fluxos que aí se instalam.

Desta forma, o território é o resultado da integração entre o homem e o espaço.

O território não é apenas um conjunto de formas naturais, mas um conjunto de sistemas naturais e artificiais, juntos com as pessoas, as instituições e as empresas que abriga, não importa o seu poder. O território deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. É desse modo que ele constitui, pelos lugares, aquele quadro da vida social onde tudo é interdependente, levando, também, à fusão entre o local, o global invasor e o nacional sem defesa (no caso do Brasil) (SANTOS [1997], 2002)

Atualmente as políticas públicas federais são pautadas na noção de Territórios da Cidadania¹⁰. Na Bahia adotou-se os chamados Territórios de Identidade. Entretanto, observamos que, por vezes, as políticas territoriais tendem a se dissipar na agenda dos prefeitos, focados em outros *locus*, restritos geograficamente, pressionados por uma sociedade que, não raro, elege outras prioridades.

⁹ Na Bahia, onde o estado reconhece a existência de 27 Territórios de Identidade, adotou-se os seguintes instrumentos de política territorial: Colegiados Territoriais, Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Consórcios Públicos, Plano de Desenvolvimento Sustentável - PDS (Planos Mestres e Zoneamento Econômico-Ecológico - ZEE), PPA Participativo, Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP) e Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CODETER e Programa Territórios de Identidade.

¹⁰ "O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia". Encontrado em <www.territoriosdacidadania.gov.br>, acessado em 12/02/2014.

Além disso, no caso da Bahia, percebemos que ainda existem desconexões entre as políticas públicas e os Territórios de Identidade. Muitos investimentos públicos ainda são executados sem levar em conta a sua dimensão territorial, ou ainda desprovidos de uma transversalidade real e efetiva entre os diversos órgãos do Estado. Sobre isso, escrevi um artigo em que afirmo:

É impressionante constatarmos que com tantos antecedentes de planejamento urbano, o Recôncavo Baiano, não obstante todos os investimentos públicos recentes que impulsionam a cultura, educação e o acesso à saúde na região, a exemplo da implantação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e o Hospital Regional de Santo Antônio de Jesus, não possui uma rede de transportes que assegure à população o deslocamento seguro entre as cidades vizinhas.

Ocorre, então, um fato absolutamente inexplicável, sob o ponto de vista das políticas públicas então implantadas: a rede de transportes regional, da forma que está configurada, corre no sentido inverso das políticas territoriais de desenvolvimento e se torna um empecilho à sua concretização. Ao mesmo tempo em que equipamentos públicos, de abrangência regional, vão sendo implantados, a rede de transportes mal planejada impossibilita à população beneficiada o acesso a estes mesmos equipamentos e serviços (CARMO, 2011)

Em alguns casos há uma sobreposição de estruturas administrativas regionais e territoriais. Assim, a Secretaria da Educação do Estado da Bahia possui 33 sedes regionais, denominadas Diretorias Regionais da Educação (Direc's). Por sua vez, a Secretaria de Saúde se organiza regionalmente por meio das 31 Diretorias Regionais de Saúde (Dires). Entretanto, o próprio estado reconhece a existência de 27 territórios de identidade.

Entretanto, em outro diapasão, ainda no caso da Bahia, algumas secretarias avançaram mais na efetivação de seus programas levando em conta a dimensão territorial do estado, a exemplo do que ocorre na Secretaria de Cultura, com os editais para os Pontos de Cultura¹¹, distribuídos de modo a atender a contemplar os 27 Territórios de Identidade.

¹¹ Os editais dos Pontos de Cultura apoiaram, em 2014, 150 instituições da sociedade civil sem fins lucrativos por meio de repasse de recursos financeiros do Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura. Essas instituições devem desenvolver ações continuadas nas áreas de Culturas Populares, Grupos Étnico-Culturais, Patrimônio Material e Imaterial, Audiovisual e Radiodifusão, Culturas Digitais, Gestão e Formação Cultural, Pensamento e Memória, Expressões Artísticas e

Resta ainda observarmos que existem medidas diferentes, escalas diferentes do que é ou não prioridade no âmbito dos estados e dos municípios. Como unir os interesses locais, gerais em torno dos interesses comuns? Quem o Estado autoriza a realizar essa tarefa? Como compartilhar, e baratear consideravelmente os custos da prestação de serviços públicos como a destinação final dos resíduos sólidos? Os Consórcios Públicos estão na base de diversas respostas que procuramos, embora não contenham a resposta de todos os problemas dos territórios.

Dentro de um modelo de federação como o nosso, em que uma dicotômica lógica colaborativa e competitiva impõe determinados comportamentos dos entes da federação, o desafio de implementar políticas públicas nos parece que consiste em reinventar essa “transversalidade institucional” dentro do pacto federativo e efetivar o espaço de colaboração federativa, tendo em vista uma lógica de atuação territorial. Faz-se necessário uma cooperação que, por meio de novos institutos, a exemplo dos consórcios públicos, possa ocupar o espaço institucional existente entre os Estados e os Municípios, ou até mesmo entre os municípios e os territórios de identidade, por meio da prestação de serviços públicos indispensáveis ou da efetivação de políticas públicas.

2 - O processo de formulação e implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos – PERS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, tratada no capítulo anterior, impõe aos demais entes da República Federativa a elaboração e implementação de outras políticas públicas e seus respectivos instrumentos. A PNRS estabelece competências, deveres, direitos e prerrogativas, reconhecendo a colaboração entre os entes federados como essencial a sua implementação. Por conseguinte, coube aos estados algumas obrigações. Dentre elas, a elaboração de políticas e planos estaduais de resíduos sólidos.

No presente capítulo estudaremos os instrumentos de Políticas Públicas, a PERS, suas agendas, atores e arenas, com um olhar à partir da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia.

2.1 – Os Instrumentos de Políticas Públicas e a criação da PERS

Os estudos dos instrumentos de política pública ganham corpo com o aprofundamento da análise sociológica da *policy*, em contraposição à análise de dimensão tecnocrática e perspectiva funcionalista.

Boullosa compreende as políticas públicas como

Um fluxo socialmente construído a partir das ações e intenções de uma multiautorialidade mobilizada pelo governo de um problema de pública relevância ou pela preservação de um bem público (Boullosa 2011; 2013)

Em Luigi Bobbio apud Ramos e Boullosa (2013, p.2) encontramos oportuna assertiva segunda a qual

Um problema de políticas públicas é algo que não está bem segundo a sociedade que percebe e legitima o problema e um instrumento de políticas públicas é uma resposta razoavelmente estruturada e estratégica para atender a este problema.

Disso se depreende que os instrumentos de políticas públicas podem ter múltiplos modos, diferentes complexidades, graus diversos de eficiência, dispor e movimentar volumes distintos de recursos e ainda podem gerar subsistemas atoriais de políticas públicas.

Ao estudar a instrumentalização de políticas públicas sob uma abordagem sociopolítica, Lascoumes e Le Galès apontam de forma inovadora os significados, representações e conhecimentos dos instrumentos, e que negam a neutralidade destes.

Os instrumentos de ação são portadores de valores, alimentam-se de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação esperado. O instrumento é também produtor de uma representação específica do desafio que ele enfrenta. Enfim, o instrumento induz uma problematização particular dos objetos de aplicação na medida em que hierarquiza as variáveis e pode induzir um sistema explicativo (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012, apud RAMOS E BOULLLOSA, 2013, p. 8).

Por carregarem em si suas representações e possuírem dinâmica própria, os instrumentos de políticas públicas também produzem efeitos não esperados.

De tal forma que essa dinâmica autônoma dos instrumentos de políticas públicas pode, inclusive, resultar na migração de escala desses instrumentos.

O grau de complexidade do processo de políticas públicas e seus instrumentos leva, segundo Le Galés (2012), à dificuldade de inovar o pensamento das políticas públicas, tolhendo o ineditismo. Os instrumentos de políticas públicas tornam-se uma espécie de colagem,

(...) montados a partir da junção de várias camadas, que produzem seus próprios efeitos e exigem mecanismos de coordenação. Muitas vezes, também são resultantes de ampliações mais ou menos construídas sobre um único programa visto como bem-sucedido (RAMOS e BOULLLOSA, 2013, p. 9)

O que ocorre no exemplo acima é um caso de migração de escala. Por terem uma dinâmica própria, os instrumentos de políticas públicas, como já foi dito, possuem diferentes graus de complexidade, produzindo subsistemas atoriais de políticas públicas, tendo significados diferentes, a depender do observador, produzindo resultados outros daqueles planejados. Assim, as políticas públicas podem ter diferentes escalas.

A questão da escala implica, então, num recorte da realidade percebida/concebida (Castro, 1995 apud Ramos e Boullosa, 2013, p.10). Desta maneira a migração de escala de um instrumento de política pública

(...) constitui um fenômeno complexo, que promove uma reconfiguração política da arena da policy, estabelece novos padrões de governança entre seus atores e novas matrizes interpretativas sobre o problema a que se destina e que, portanto, merece ser estudado (RAMOS e BOULLOSA, 2013, p. 10).

Ao analisar adiante a criação a Política Estadual de Resíduos Sólidos, um instrumento de política pública, percebemos que se trata de um exemplo de migração de um instrumento do campo federal para o estadual. Não obstante, poderemos também constatar a existência de uma dinâmica própria do instrumento de políticas públicas consubstanciado no PNRS, mas que gerou consequências imprevisíveis, como a proposição do Comitê Estadual de Inclusão Social, Econômica e Produtiva dos Catadores de Materiais Recicláveis.

A edição do Diário Oficial do Estado da Bahia (página 8, Caderno 3, Ano XCVII – nº 21.166), de 19 de Junho de 2013, publicou o Projeto de Lei 20.350/2013, de autoria do executivo estadual, que dispunha sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Ao enviar ao poder Legislativo esta proposição, o Estado da Bahia, em verdade, buscava cumprir uma determinação da PNRS. A ausência da regulamentação no estado da PERS impedia a elaboração do Plano Estadual de Resíduos Sólidos e dos demais planos (regionais, microrregionais, de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, intermunicipais, municipais e os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos). Observamos aí o fenômeno de migração de escala, que tratamos anteriormente. O que constatamos neste caso é que o instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos se desdobra em escalas estaduais e municipais, gerando subsistemas atoriais de políticas públicas.

Na Mensagem n.º 30/2013, que acompanha a proposição, o Governador do Estado da Bahia, Jaques Wagner, justifica a iniciativa afirmando que com a adoção desta matéria

O Governo Estadual busca garantir a segurança e a qualidade da fiscalização das atividades dos geradores de resíduos sólidos, bem como garante o acesso a recursos da União para empreendimentos e serviços relacionados a resíduos sólidos, além de priorizar a organização e o funcionamento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores. (DOE - página 8, Caderno 3, Ano XCVII – nº 21.166).

Após a publicação do referido projeto, eu, na qualidade de assessor do Deputado Estadual Marcelino Galo (PT/BA), sugeri ao parlamentar que este se empenhasse junto ao presidente da Casa, deputado estadual Marcelo Nilo (PDT/BA) e ao líder do governo, deputado Zé Neto (PT/BA), para ser indicado Relator da matéria, o que viria a ocorrer¹².

A Lei 12.932, de 07 de janeiro de 2014, institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos - PERS, dispondo sobre seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos. Este instrumento de política pública se integra à Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade¹³ e a Política Estadual de Saneamento Básico¹⁴, vinculando-se aos seus respectivos Sistemas. Além disso, a PERS articula-se com as políticas estaduais de educação ambiental, recursos hídricos, saúde pública, mudanças climáticas, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e promoção da inclusão social.

É verdade que uma lei não é uma política pública, mas um dos seus principais instrumentos, materializando-a, assim como o processo legislativo deve ser visto como processo político que constitui uma das principais instâncias de tomada de decisão, não envolvendo apenas seus representantes legais, mas uma diversidade de atores políticos. Assim, o projeto da PERS foi

¹² Analisaremos posteriormente o processo de discussão deste projeto de lei no parlamento estadual baiano. Por hora cabe dizer que o projeto foi aprovado, após um intenso processo de negociações com os demais atores envolvidos, com marcante participação dos catadores de materiais recicláveis.

¹³ A Lei 10.431 de 20 de dezembro de 2006, regulamentada pelo Decreto n.º 11.235, de 10 de outubro de 2008, dispõe a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia. Além de estabelecer princípios, objetivos e diretrizes esta lei institui instrumentos como o Plano Estadual de Meio Ambiente, o Sistema Estadual de Informações Ambientais - SEIA, Zoneamento Territorial Ambiental, Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC e outros.

¹⁴ A Lei n. 11.172 de 01 de dezembro de 2008 institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências.

oriundo do governo, e desde lá, opções políticas são tomadas, e essas decisões vão moldando a política pública. Depois o projeto foi enviado para a apreciação da Assembleia Legislativa da Bahia, na qual os deputados estaduais e outros atores políticos, principalmente os grupos de pressão, foram moldando a política pública e criando até mesmo novas agendas e proposições.

A esse respeito, Lowi (1964) construiu uma tipologia arenas de poder baseado no corolário de que a política pública determina a política (*policy determines politics*). Segundo esse entendimento a percepção dos diversos atores sobre o possível resultado de uma política pública transforma um problema numa questão política (*issue*) e determina o apoio ou a rejeição à decisão, de acordo com arenas diferenciadas de poder.

A suposição de Lowi (1972.p.299) de que “policies” determine “politics” pode até ser válida para um campo específico de política ou um “*policy issue*”, sob condições particulares, mas de forma alguma serve como lei global. O exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados da política (FREY, 2000, p. 219)¹⁵

Conforme alerta Scattschneider apud Secchi (2013): “A definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

Pode-se no processo legislativo ampliar ou não o grau efetivo de participação dos atores políticos, aumentando as condições de pressão e formação da opinião pública e, conseqüente, agenda política e institucional. Nas novas arenas que podem ser formadas durante a discussão legislativa, pode-se, por exemplo, decidir beneficiar ou não uma determinada parcela da sociedade, mesmo contrariando a decisão do projeto originário do ator governamental. Uma política pública pode ainda ser desvirtuada de seus propósitos de resolução de

¹⁵ Ao relacionar as políticas públicas ambientais à obra de Lowi, Klaus Frey afirma que as constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas – elementos que podem ser considerados condicionantes do grau de conflito reinante nos processos políticos – sofreram modificações significativas à medida que se agravaram os problemas ambientais e se consolidou esse novo campo da política. O incremento da “consciência ambiental” reforçou os conflitos entre os interesses econômicos e “ecológicos” (Frey, 2000. p. 219-220).

um problema de relevância pública para atender, no todo ou em parte, a interesses particulares, deixando de ser política pública..

A dinâmica do processo legislativo influi na formulação da política pública, na apenas na tomada de decisão, mas no sentido da escolha de alternativas, podendo inclusive ser capaz de impedir o próprio nascimento da política pública, além de pôr fim ou inviabilizar às existentes.

2.2 – A Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia

Um grupo de ambientalistas ligados à SOS Mata Atlântica e à Frente Parlamentar Ambientalista (da Câmara dos Deputados), iniciou em 2013 um movimento para fomentar a criação de Frentes Ambientalistas nos estados da Federação.

O Brasil aprovou um novo Código Florestal ¹⁶e era preciso colocá-lo em prática, malgrado todas as críticas aos retrocessos ambientais da nova legislação.

A Frente Parlamentar Ambientalista nacional permite a participação de não parlamentares em seus quadros. Entre esses quadros estão Rejane Pieratti,

¹⁶ A Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera e revoga diversas leis e uma medida provisória. O Código Florestal retrocedeu na defesa do meio ambiente, em relação à legislação então vigente. Grandes desmatadores foram anistiados e liberados de recompor a área que degradaram. O texto em vigor diminuiu a proteção do Estado às matas ciliares, reservas legais, apicuns, topos de morro, encostas e mangues, beneficiando grandes proprietários rurais e colocando em risco diversos ecossistemas. O texto aprovado, que refletiu o poder da bancada ruralista, braço político e pluripartidário dos grandes proprietários de terra, sofreu muitos vetos pela Presidenta Dilma Rousseff. Entretanto, havia uma forte campanha, impulsionada por redes de entidades ambientalistas, propagadas na internet e veículos da imprensa, com o apoio de artistas e intelectuais, defendendo o veto total ao texto, o que não ocorreu. Após a publicação da lei, essas mesmas entidades ambientalistas passaram a se concentrar, no que tange a esse assunto, em observar e acompanhar a implementação e execução do novo Código Florestal. Isso ocorre porque há um consenso em torno do entendimento de que, se por um lado houve um retrocesso, de outro o não cumprimento das medidas de proteção contidas na atual legislação equivale à barbárie ambiental, o fim de qualquer limite ao desmatamento e à degradação do meio ambiente. Não por coincidência, o primeiro Grupo de Trabalho (GT) criado pela Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia foi o GT de acompanhamento do Código Florestal. Esse tema está, portanto, na gênese da Frente, motivando o seu nascimento.

Beloyanis Monteiro e Mario Mantovani, da ONG SOS Mata Atlântica, que procuraram na Bahia um parlamentar disposto a assumir esta tarefa.

Por sua vez, a economista e ambientalista Bete Wagner, assessora da presidência da Assembleia Legislativa da Bahia, buscava, há dois anos, criar esta mesma Frente na Bahia sem, entretanto, obter sucesso. Bete Wagner tornou-se, desde o início, uma figura central no processo de construção da Frente e na condução de suas atividades, mais tarde.

Após colher algumas informações, Rejane Pieratti, Beloyanis Monteiro (Belô) e Bete Wagner agendaram uma reunião com o Deputado Estadual Marcelino Galo, na qual eu na condição de seu assessor parlamentar, também participei desta no começo de 2013. Nesta reunião o parlamentar petista se comprometeu a assumir a tarefa de organizar a construção da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia.

Assim, após a coleta de assinaturas dos deputados baianos, no dia 27/02/2013 foi protocolado o Requerimento Nº 7.823/2013, requerendo a criação da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia.

Esta frente começou a funcionar, de fato, no dia 7 de Março de 2013, dia em que também foi lançado o Grupo de Trabalho de acompanhamento da implementação do Código Florestal – GT Código Florestal.

Sobre a importância da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, Mario Mantovani¹⁷, diretor de Políticas Públicas da Fundação SOS Mata Atlântica, deu o seguinte depoimento:

A exemplo do que fizemos com a Lei da Mata Atlântica, queremos levar essas discussões para os Estados, evitando que as decisões e debates aconteçam apenas em Brasília (...). A ideia é estimular a cidadania e o acompanhamento da Lei, em um processo descentralizado e participativo, e também reforçar o papel das Frentes Parlamentares Estaduais. Por isso, vamos incentivar o acompanhamento do Código Florestal nos Estados da Mata Atlântica, sendo a Bahia o primeiro deles a lançar um GT com esse propósito. (MANTOVANI, 2013)

¹⁷ Encontrado em <<http://www.anamma.com.br/mostra-evento.php?id=183>>. Consultado em 21/04/2014

Entretanto, a criação da Frente enfrentou dificuldades de ordem política. Havia um temor em alguns deputados de que a Frente seria uma forma de esvaziar as atribuições da Comissão de Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos.

Para justificar que a criação de uma Frente Parlamentar Ambientalista, e agregar apoios, o deputado estadual Marcelino Galo (PT/BA), autor do Projeto de Resolução que criava a Frente, reuniu-se com o deputado Leur Lomanto (PMDB-BA), presidente da Comissão de Meio Ambiente, juntamente com os ambientalistas da SOS Mata Atlântica para expor a necessidade do Estado da Bahia participar da rede nacional de Frentes Parlamentares, agregadas à Frente nacional, rede que, naquele momento, buscava-se formar. A Frente baiana não existiria para competir com a Comissão de Meio Ambiente, mas para cumprir outras funções e possibilitar a participação mais ativa de não parlamentares. Essa era, em suma, a mensagem política que se pretendia passar. Ao fim da reunião o deputado Leur Lomando afirmou que não se opunha à criação da Frente e deu o seu apoio, passando a participar de suas atividades, assim que entrou em funcionamento.

Entretanto, a criação da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia e o debate sobre os critérios para a criação das Frentes em geral, contaminou a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa da Bahia (pluripartidária), que aprova ou não a sua criação.

O debate interno seguiu e, pela primeira vez, a Mesa Diretora da Casa resolveu disciplinar a criação de Frentes Parlamentares, com a publicação da Resolução 117/2013, que regulamenta o registro das Frentes Parlamentares. Essas agora tinham prazo de duração estabelecido (dois anos) e estavam obrigadas a possuir estatuto e ata de fundação. Além disso, foi restrito o número de Frentes que podem funcionar ao mesmo tempo.

A formação da arena da Frente Parlamentar Ambientalista criou a agenda institucional de regulamentação das Frentes Parlamentares na Assembleia Legislativa da Bahia.

A Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia era uma das únicas que funcionavam de fato, mesmo sem ser formalmente aprovada, numa evidente contradição, uma vez que suas atividades eram legitimadas pela presença de deputados, autoridades e da sociedade em suas atividades.

Para cumprir a nova Resolução, e se constituir formalmente, outro pedido de registro da Frente, desta vez cumprindo as novas exigências, foi protocolado no dia 25/09/2013. No dia 26/11/2013 o requerimento foi aprovado pela Mesa Diretora e no dia 28/11/2013, aprovado formalmente pela Assembleia Legislativa, após mais de oito meses de intensas atividades da Frente, que já era reconhecida de fato, mas ainda não de direito. O deputado Marcelino Galo (PT/BA) foi eleito presidente da Frente.

Esta Frente destaca-se por permitir a participação de não parlamentares em seu quadro, o que amplia a participação e o controle social, além de impulsionar a dinâmica de seu funcionamento, atraindo ambientalistas, empresários, estudantes e instituições públicas e privadas. Por isso, entre os objetivos constantes em seu Estatuto registra-se a “observância ao respeito à participação de membros da sociedade civil” (Frente Parlamentar Ambientalista, 2013).

Além de Bete Wagner, assessora da Presidência da Assembleia Legislativa, a Frente conta com o assessoramento de Cecília Silva, ambas lotadas na sala da Assessoria de Meio Ambiente. Eu também componho a assessoria da Frente, representando o mandato do deputado Marcelino Galo.

Ao longo de 2013, a Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia desenvolveu um intenso calendário de atividades. Atualmente a Frente conta com três Grupos de Trabalho (GT): o GT do Código Florestal, criado no dia 7 de março de 2013, juntamente com a Frente; o GT de Resíduos Sólidos, criado em junho de 2013, e recentemente o GT de Combate aos Efeitos dos Agrotóxicos, criado no dia 27 de março de 2014. Isso, entretanto, não significa que a Frente discuta e acompanhe somente esses temas. Outros temas diversos, como o Zoneamento Ecológico Econômico, também são discutidos no âmbito da Frente.

O GT de acompanhamento do Código Florestal integra o Observatório Nacional do Código Florestal, rede de entidades ambientalistas que busca acompanhar nos estados a evolução da efetivação do Código Florestal e dos assuntos a ele relacionados, reunindo informações, elaborando estratégias e reunindo esforços para assegurar o cumprimento da legislação ambiental aprovada.

O GT de Resíduos Sólidos nasce em decorrência da aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que ele busca ajudar a efetivar. Esse GT teve papel relevante nas discussões que precederam a aprovação da PERS. Os catadores de materiais recicláveis se destacaram enquanto atores fundamentais nas atividades desse GT, que também agrega muitos gestores públicos estaduais e municipais em suas atividades.

O GT de Combate aos Efeitos dos Agrotóxicos, último a ser criado, tem como objetivo efetuar ações objetivando reduzir o uso de agrotóxicos no Estado da Bahia e reduzir os seus efeitos.

Ao longo de 2013 a Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia impulsionou o debate ambiental na Assembleia Legislativa, a ponto de virar uma referência nacional e sediar o I Encontro de Frentes Parlamentares Ambientalistas (10/10/2013). Nenhuma outra Frente Parlamentar Ambientalista estadual realizou mais atividades do que a baiana, com tanta regularidade e participação.

O sucesso da Frente na Bahia reside em alguns fatores, entre eles, destaca-se a presença constante dos órgãos ambientais, Ministério Público, empresários, pesquisadores, ambientalistas, associações, cooperativas, movimentos sociais e demais grupos de pressão em suas reuniões e atividades. Ao reunir e envolver os múltiplos atores nas discussões, a Frente consegue discutir um problema levando em conta as inúmeras dimensões que ele possui.

A esse respeito, Ramos e Boullosa (2013) pontuam que se nas abordagens estatísticas, o papel dos atores não estatais resume-se a influenciar as políticas governamentais, nas abordagens pluralistas tais atores podem assumir o protagonismo de processos de políticas públicas. Esta visão permite-

nos perceber uma multiplicidade de sujeitos que atuam no governo de problemas de pública relevância ou na prestação de serviços públicos.

Do ponto de vista operacional, a participação desses múltiplos atores na Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia viabilizou eventos importantes, como o Seminário “Os Municípios e os Resíduos Sólidos”, no dia 19 de agosto de 2013, reunindo prefeitos, secretários municipais de Meio Ambiente, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Pangea, Cooperativas de Reciclagem, Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, União dos Municípios da Bahia - UPB etc.

Outros eventos que marcaram a atuação do GT de Resíduos Sólidos. Um deles foi o seminário “Tecnologias Sociais de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e Organização dos Catadores de Materiais Recicláveis no Estado da Bahia”, atividade que reuniu 400 catadoras e catadores de 23 cidades e 17 territórios de identidade do Estado da Bahia, além da FIEB, Ministério Público, prefeituras e órgãos governamentais no dia 4/12/2013.

Foi neste evento que, por minha sugestão, o Deputado Marcelino Galo anunciou que iria propor a criação do Comitê Estadual de Inclusão Social, Econômica e Produtiva dos Catadores de Materiais Recicláveis do Estado da Bahia¹⁸.

Do ponto de vista político o evento serviu também de contraponto à iniciativas de alguns empresários que tinham apresentado na Assembleia Legislativa suas tecnologias de incineração de lixo, fortemente combatida pelos catadores e ambientalistas.

Ao se aproximarem da Frente, os catadores ganharam força política e deram visibilidade às suas reivindicações. Prova disso é que todos os pontos da

¹⁸ O Comitê Estadual de Inclusão Social, Econômica e Produtiva dos Catadores de Materiais Recicláveis do Estado da Bahia, iniciativa do deputado estadual Marcelino Galo (PT/BA) apresentada ao Governo do Estado, está formalizado na Indicação Nº 20.603/2013. Esse comitê intersecretarias, se criado, terá como função possibilitar a conexão dos múltiplos atores institucionais e da sociedade civil em um esforço integrado para a inclusão dos catadores de materiais recicláveis, por meio do fortalecimento da cadeia produtiva da coleta, da reciclagem e do reuso.

PERS foram discutidos um a um com os catadores e os técnicos que elaboraram o projeto, dentro da Frente.

Além disso, das discussões da Frente nasceu a ideia de criação do Comitê de Inclusão dos Catadores, agenda apresentada ao governo.

2.3 - Agendas, atores e arenas da PERS na Bahia.

Os atores relevantes em um processo de políticas públicas são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública (SECCHI, 2013).

O Governo do Estado da Bahia figura enquanto principal ator governamental na construção da PERS. A participação do governo estadual, neste contexto de políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos, se deu principalmente à partir de ações oriundas da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, responsável, entre outras coisas, pela construção de aterros sanitários; cuja liderança na condução institucional da formulação da proposição dentro do poder executivo estadual se revelou. A Secretaria de Meio Ambiente – Sema, por força do tema, também contribuiu na elaboração da norma.

Registre-se também o relevante papel transversal desempenhado pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – Seplan, uma vez que as suas políticas públicas de incentivo, apoio e fomento à criação e organização dos Consórcios Públicos Intermunicipais coadunam com as Políticas Nacional e Estaduais de Resíduos Sólidos. Isso ocorre porque os consórcios são um dos instrumentos legais priorizados no escopo destas para prestar serviços públicos ambientais, de forma a potencializar os recursos dos estados e municípios consorciados e diminuir os custos dos planos municipais de resíduos sólidos e da destinação final destes resíduos.

A participação do Estado da Bahia no processo de construção da PERS ocorria , portanto, por meio de políticos, burocratas e servidores designados politicamente e ocorre, sobretudo, a partir do ano de 2012.

Os políticos são atores fundamentais no processo de políticas públicas. Quando estão investidos de cargos no Executivo ou no Legislativo, possuem legitimidade para propor e fazer acontecer políticas públicas de grande impacto social (SECCHI, 2013). Entretanto, estão longe de serem os únicos. No que se refere à PNRS, outros atores sociais se destacam. Esse é o caso da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia; dos catadores, representados pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis; das Cooperativas de Catadores e outras entidades; das associações civis, tais como o PANGEA – Centro de Estudos Ambientais; do Ministério Público do Estado da Bahia, universidades etc.

Com alto grau de organização política, os catadores ocuparam os espaços abertos de discussão da PERS, discutindo a agenda da Política Nacional e outras, já amadurecidas e elaboradas dentro do movimento dos catadores e ainda aquelas decorrentes do processo de discussão sobre a execução da PNRS.

Os catadores passaram a integrar o Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos, da Frente Parlamentar Ambientalista e, com isso, ampliaram o seu espaço de pressão e convencimento sobre parlamentares e membros do poder executivo.

De olho num mercado bilionário, mais de 400 catadoras e catadores de 23 cidades e 17 territórios de identidade do Estado da Bahia se reuniram no início de dezembro (4/12), na Assembleia Legislativa baiana, para mostrar as tecnologias sociais de coleta e reciclagem que eles desenvolvem, prestando um serviço público ambiental indispensável. Integrando a Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, presidida pelo Deputado Estadual Marcelino Galo (PT/BA), os catadores souberam aproveitar o fato de que a comissão permite a inclusão de não parlamentares entre seus membros para participar efetivamente de suas reuniões e pautar uma agenda de políticas públicas aos parlamentares e gestores públicos baianos (CARMO, 2013).

Ubiratan Santos Bárbara¹⁹, catador de materiais recicláveis, membro do Movimento Nacional dos Catadores e Materiais Reciclados (MNCR) e da

¹⁹ Disponível em <http://www.bahiaja.com.br/politica/noticia/2013/11/09/catadores-participam-do-processo-elaboracao-do-pl-de-residuos-solidos,66204,0.html#.U1W0m_IkRul> Consultado em 20/04/2014

Cooperativa de Agentes Ecológicos de Canabrava (CAEC), a esse respeito, prestou o seguinte depoimento:

É fundamental que nós catadores participemos deste processo porque temos a perspectiva de que essas mudanças sejam feitas a partir do olhar de quem vive a realidade na ponta, que somos nós trabalhadores, que precisa ser incluído economicamente e ter sua atividade reconhecida e fortalecida”, afirmou Ubiratan Santa Bárbara, que trabalha com mais de 240 catadores na Cooperativa de Catadores Agentes Ecológicos de Canabrava. (Bahia Já, 2013)

O discurso de Ubiratan está ancorado na realidade fática de que os catadores de materiais recicláveis são atores reconhecidamente importantes para a execução das políticas nacional e estadual de resíduos sólidos e eles são capazes, como demonstraram em audiência pública da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, de oferecerem tecnologias sociais de coleta e reciclagem de resíduos sólidos, trabalho que já desenvolvem em inúmeras associações e cooperativas da Bahia. Cabe lembrar aqui que, um dos princípios da PNRS estabelece “o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania” (BRASIL, 2010a).

Assim sendo, o Relator da Política Estadual de Resíduos Sólidos, Dep. Marcelino Galo (PT), apresentou ao Governo do Estado uma indicação para a criação do Comitê de Inclusão Social, Econômica e Produtiva dos Catadores de Materiais Recicláveis do Estado da Bahia. A proposta, amadurecida à partir das discussões em torno da PERS, recebeu o apoio dos catadores e a proposição foi discutida em audiência pública com o Secretário de Relações Institucionais, Cícero Monteiro, no dia 20 de fevereiro de 2014, com a presença de representantes do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. Na reunião, o secretário aprovou a ideia e afirmou concordar com os argumentos apresentados, se comprometendo a efetivar a proposta. Sobre isso, o Deputado Estadual Marcelino Galo assim se pronunciou²⁰:

A Bahia precisa se preparar para as demandas inerentes à implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos, aprovada em dezembro deste ano e da qual fui o Relator. Estas demandas

²⁰ Disponível em < <http://www.politicalivre.com.br/2014/02/catadores-pedem-criacao-de-comite-de-inclusao-social-produtiva/> > Consultado em 20/04/2014

precisam ser encaminhadas por meio de uma instância reconhecida pelo Estado da Bahia, com a participação dos diversos atores envolvidos e com o foco na inclusão social e produtiva dos catadores. O governo já sinalizou que gostou e apoia esta proposta. Os catadores também. Então acho que caminhamos para um entendimento (POLÍTICA LIVRE, 2014)

Vemos aqui, mais uma vez como a política pública vem gerando a política, conforme a teoria de Lowi. As discussões sobre os rumos da PNRS ensejaram uma movimentação política que formou outra agenda, materializada na proposta de criação do Comitê de Inclusão Social, Econômica e Produtiva dos Catadores de Materiais Recicláveis do Estado da Bahia.

Como nos lembra Ferreira, Alencar e Pereira (2012) as práticas participativas não se opõem a democracia representativa. Pelo contrário, buscam aperfeiçoá-la e, também, complementá-la na medida em que exigem o controle social, a transparência e a democratização das decisões políticas.

Ao ocuparem o espaço aberto pela Frente parlamentar Ambientalista, os catadores fizeram o parlamentar Marcelino Galo perceber que a solução para a inclusão dos catadores passa pela tomada de medidas intersecretarias, transversais, que exige uma coordenação dentro da máquina estatal para que a cadeia produtiva da reciclagem seja fortalecida, reconhecendo, de fato, o resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, conforme reza a PNRS. A partir da PNRS e da PERS, gerou-se uma nova agenda.

Entre as entidades de catadores que participaram desses debates estão Cooperativa de Coleta Seletiva Processamento de Plástico e Proteção Ambiental – CAMAPET, Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, Cooperativa de Agentes Ecológicos de Canabrava (CAEC) e muitas outras.

As discussões da PERS envolveram também dezenas de municípios baianos, União dos Municípios da Bahia – UPB, universidades, Federação das Indústrias do Estado da Bahia - FIEB, produtores rurais e entidades ambientalistas, que se destacam também pelo empenho em todas as reuniões e eventos da Frente.

3. Os principais desafios para a implementação da PNRS na Bahia

Neste capítulo buscarei aprofundar análises sobre o processo de observação participante e análise documental realizado nesta pesquisa, buscando debater os principais desafios para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos na Bahia.

Para isso, busquei recuperar algumas das principais discussões ocorridas nos seguintes eventos realizados pela Frente Parlamentar

Ambientalista da Bahia ou por outra instituição, desde que com a participação da Frente:

- 04 de agosto de 2013 – Reunião da Comissão de Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos que discutiu o Projeto de Lei 20.350/2013, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos.
- 19 de agosto de 2013 - Seminário “Os municípios e os resíduos sólidos”, com a participação de 18 municípios e sete representações de Territórios de Identidade do estado.
- 7 de novembro de 2013 - Reunião com os catadores de materiais recicláveis para discutir projeto de Lei nº 20.350/2013, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos.
- 4 de dezembro de 2012 - Seminário Tecnologias Sociais de Coleta e Reciclagem de Resíduos Sólidos, reunindo mais de 400 catadoras e catadores de 23 cidades e 17 territórios de identidade do Estado da Bahia se reuniram no início de dezembro (4/12),
- 19 de fevereiro de 2014 - I Seminário de Resíduos Sólidos e Sustentabilidade do Território de Identidade Piemonte do Paraguaçu
- 20 de fevereiro de 2014, reunião com o Secretário de Relações Institucionais, Dr. Cícero Monteiro, para discutir a criação do Comitê Estadual de Inclusão Social, Econômica e Produtiva dos Catadores de Materiais Recicláveis do Estado da Bahia.

Além dos eventos acima, foram realizadas mais de uma dezena de reuniões e discussões no âmbito da Frente Parlamentar Ambientalista para discutir a PNRS, todas elas oferecendo subsídios à presente pesquisa.

Como descritos no capítulo anterior, estes foram eventos que marcaram a formação de novas arenas de políticas públicas, considerando que a PERS foi intensamente debatida pela Frente e que a ativa participação da sociedade civil, sobretudo dos catadores de materiais recicláveis, resultou na aprovação da PERS e na criação de outras agendas e no surgimento de novas arenas. Uma dessas novas agendas é a Indicação que propõe ao Governo do Estado da Bahia a criação do Comitê de Inclusão Social Econômica e Produtiva dos Catadores de Materiais Recicláveis do Estado da Bahia.

A partir das vivências e documentos analisados, consegui identificar como principais desafios para a implementação da PNRS. Passarei então a debater cada um destes desafios.

- Baixo nível de informação:

Muito embora o prazo para os municípios promoverem a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos se encerre no dia 02 de agosto de 2014 (quatro anos após a promulgação da PNRS), a procura dos gestores públicos municipais por mais informações revela que, às vésperas do prazo legal, ainda há muita desinformação sobre as responsabilidades, deveres e formas de cumprir o que determina a legislação. O problema é ainda mais grave quando observado que, por conta da responsabilidade compartilhada, os empresários também não estão satisfatoriamente informados a respeito do tema. Presente no seminário “Os municípios e os Resíduos Sólidos”, pela Frente Parlamentar Ambientalista no dia 19 de agosto de 2013, André Paternostro, que coordena a pesquisa e captação de recursos da ONG Pangea, abordou o problema do baixo nível de informações. Para ele “o evento promovido pela Frente Parlamentar foi de suma importância, pois reuniu várias ações do governo do estado que estavam acontecendo em paralelo. A socialização dessas informações será de grande valia para subsidiar sobre o projeto de lei do Plano Estadual de Resíduos Sólidos”.²¹

O baixo nível de informações é, portanto, o primeiro desafio identificado.

- Diminuição da geração de resíduos sólidos

Conforme já salientado, o consumo é o motor do capitalismo. Para acelerar o desgaste dos produtos e, com isso, forçar os consumidores a consumirem mais, a indústria vale-se de uma estratégia chama de obsolescência programada²².

²¹ <http://marcelinogalo.com/n/seminario-sobre-residuos-solidos-na-alba-debate-acoes-para-municipios-baianos>

²² A obsolescência programada nasceu na década de 1920, com a criação de um cartel mundial na venda de lâmpadas elétricas. Uma de suas metas, alcançada rapidamente, foi a diminuição da vida útil do produto de 2500 horas para 1000 horas. Os membros do cartel que não reduzissem a vida útil de suas lâmpadas no tempo estabelecido pagavam uma multa. A indústria passou a programar a duração de seus produtos. Esse e outros casos podem ser vistos no filme **Comprar, tirar, comprar**, documentário espanhol da diretora Cosima Dannoritzer, que conta a história da obsolescência programada (GALO, 2014).

Ocorre que o Planeta Terra não suporta os atuais níveis de consumo e os padrões de produção hoje existentes. A PNRS propõe o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços. Entretanto, essa premissa choca-se com a lógica capitalista, ancorada na acumulação de capital e no consumo.

Para enfrentar essa questão, que no âmbito da Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, propus com o Deputado Marcelino Galo, o PL 20.663/2013, que cria o Programa Estadual de Combate a Obsolescência de Produtos. Se aprovado, os produtos comercializados no Estado da Bahia conterão em suas embalagens, sob pena de multa, informações sobre o ciclo de vida do produto, discriminando um prazo mínimo de sua utilidade.

De todas as premissas da PNRS, a não geração é a mais contraditória, uma vez que desafia a lógica capitalista e talvez, por isso mesmo, seja a mais esquecida.

- Dificuldades para a Formação dos Consórcios Públicos:

A complexidade da tarefa de implementar políticas públicas ou oferecer serviços públicos essenciais levou ao texto constitucional o fomento de instituições que facilitem a resolução de problemas comuns às prefeituras, e com relação com os entes federados estaduais e a União.

Reza a Constituição Federal que:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL,1998).

A Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, criou os consórcios públicos com personalidade jurídica de Direito Público e aqueles de Direito Privado.

Para Marcelo Harger são aspectos dos consórcios públicos: a) possibilidade de assumirem personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado; b) a ausência de fins lucrativos; c) o fato de serem formados

exclusivamente de entes federados; d) a necessidade de criação por lei ou por intermédio de autorização legislativa; e) o objetivo de atender serviços públicos de interesse comum dos consorciados (HAGER, 2007)

Os Consórcios Públicos são um reconhecimento do Estado brasileiro de que inúmeras políticas públicas, bem como a prestação de determinados serviços, só são possíveis de serem resolvidos com a construção de uma teia institucional que preencha o espaço, o vácuo institucional que dificulta a conexão e a racionalização na aplicação dos recursos dos entes da federação.

O problema dos resíduos sólidos e do saneamento ambiental serviram, desde o início, de elemento motivador para a regulamentação dos Consórcios Públicos. Como resolver a questão dos aterros sanitários nas cidades pequenas e médias, sem o rateio do custo entre os municípios mais próximos? Cada cidade, mesmo que próximas, terá um hospital para casos de alta complexidade?

Os Consórcios Públicos são instrumentos que possibilitam a união de esforços, recursos e pessoal dos entes da federação, em consonância com o pacto federativo, baseado na colaboração para a prestação de serviços públicos e a implementação de políticas públicas.

A implementação da PNRS depende de um ambiente de colaboração entre os entes da federação. Os custos que envolvem a implementação desta política são proibitivos para a maioria dos municípios baianos, se não repartidos entre esses entes, de forma a viabilizar economicamente tanto a elaboração dos planos de resíduos sólidos, quanto as outras etapas subsequentes, a exemplo da construção e manutenção de aterros sanitários.

Se é verdade que os consórcios públicos não podem ser tomados como a solução para a questão dos resíduos sólidos em todos os municípios, uma vez que há que se observar os fatores específicos de cada região, tal qual a proximidade entre os municípios, não resta margem de dúvida que a busca de soluções coletivas, viabilizadas pelos consórcios, se constituem numa das bases para o sucesso da implementação da PNRS.

Desta forma, observamos um processo de desenvolvimento tardio dos consórcios públicos na Bahia. Muitos consórcios foram criados em nosso estado com o desiderato de oferecer serviços públicos de saúde e, não raro, funcionam como uma espécie de clínica médica.

A Secretaria de Planejamento do estado da Bahia tem estimulado a formação de Consórcios Públicos Intermunicipais e oferecido um suporte técnico para capacitar os gestores na formação de novos consórcios ou na reestruturação daqueles já existentes.

Entretanto, o número de consórcios públicos intermunicipais na Bahia ainda é insuficiente diante das demandas apresentadas e a estruturação dos que já existem é ainda um desafio. A maioria dos consórcios públicos intermunicipais existentes não possui um quadro de profissionais que permita, por exemplo, a elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos.

Se os consórcios públicos não são a panaceia, a experiência mostra que eles são instrumentos cada vez mais importantes para a implementação de políticas públicas, como ocorre no caso da PNRS. Não podemos conceber que cada município tenha um aterro sanitário, devido ao seu alto custo de manutenção. A boa prática administrativa recomenda que o custo de a manutenção dos aterros sejam rateados entre municípios próximos, de forma a viabilizar o uso desses equipamentos públicos de forma mais racional e eficaz.

Entretanto, se faz necessário que os consórcios públicos mudem o paradigma atual do modelo concentrador de coleta, reciclagem e destinação final dos resíduos, respeitando verdadeiramente os princípios que norteiam a PNRS. E essa é uma tarefa que exige uma nova forma de conceber a questão dos resíduos para além da forma tradicional, em que grandes empresários da indústria do lixo dominam o mercado, impossibilitando a inclusão dos catadores e o fortalecimento da cadeia produtiva da reciclagem. Não basta a existência de consórcios estruturados. É imprescindível que esses consórcios estimulem a descentralização da coleta, da reciclagem e da logística reversa, por hora dominados por grandes empresários do setor.

- Cofinanciamento da PNRS

Não existe política pública sem orçamento para executá-la. Desde a promulgação da Constituição de 1988, assistimos à ampliação do leque de responsabilidades dos municípios brasileiros. Entretanto, a transferência de recursos aos municípios não se amplia na mesma proporção e a PNRS só ratifica essa constatação.

Atualmente a carência de financiamento por parte do governo federal e a ausência de instrumentos econômicos, nas prefeituras, para manter os serviços públicos relacionados aos resíduos sólidos, sobretudo no que se refere à elaboração dos planos municipais de resíduos sólidos, é um desafio a ser superado.

Por força do princípio do poluidor-pagador faz-se necessário um debate claro e honesto com a população dos municípios sobre os custos do serviço público de coleta e destinação final dos resíduos sólidos e a forma de viabilizar a prestação desses serviços, o que gera desgastes políticos aos gestores públicos. Entretanto, esse é um debate inadiável. Acreditamos que para atingirmos a redução de resíduos gerados é preciso, também, taxar o uso dos aterros e a coleta dos resíduos sólidos. E esse é uma discussão que ocorre em todo o mundo. Por exemplo,

A Suécia instituiu uma taxa sobre aterro sanitário e uma taxa de coleta de resíduos paga pela população, proporcional ao volume produzido. O volume de resíduo disposto em aterro sanitário foi reduzido de 63%, entre 1996 e 2006, sendo que, após a implementação da taxa (em 2000), a redução foi maior. De 1996 e 1999, houve uma redução de - 2% por ano e, entre 1999 e 2006, foi reduzido de - 13% por ano (IPEA, 2012, p.23)

Portanto, a questão da viabilização econômica da implementação da PNRS é uma das maiores preocupações dos gestores públicos municipais, que assistem a um progressivo aumento de suas responsabilidades sem, entretanto, o aumento da arrecadação, ao menos na mesma proporção.

Entendemos que, num primeiro momento, o Estado brasileiro deve financiar a elaboração dos Planos Municipais e a construção de aterros sanitários, priorizando os consórcios públicos.

O financiamento dos Planos Municipais de forma desburocratizada e célere deve ser, em nosso entendimento, uma das prioridades do estado brasileiro para viabilizar a implementação da PNRS. Entretanto, esse financiamento deve levar em conta, como contrapartida, o compromisso das prefeituras em cumprir a risca os princípios da PNRS, sobretudo no que se refere à não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, com a inclusão dos catadores neste processo.

- Efetiva inclusão social, econômica e produtiva dos catadores de materiais recicláveis.

A PNRS pugna pelo reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Além disso ela também estabelece os princípios do poluidor-pagador e o protetor-recebedor, além de outros.

O sucesso da PNRS depende, em grande medida, de uma mudança da forma como as prefeituras e o Estado entendem o papel dos catadores de materiais recicláveis que devem ser tratados como agentes ambientais que prestam um serviço ambiental indispensável e imprescindível, tanto na coleta, quanto na reciclagem e na logística reversa. Os catadores de materiais recicláveis podem e devem ser remunerados pelas prefeituras para coletar, fazer a triagem e promover a reciclagem dos resíduos sólidos.

Entretanto, esta não é uma tarefa fácil. O mercado da coleta de resíduos sólidos movimenta muitos bilhões e esse setor é responsável por grande parte dos financiamentos de campanha dos prefeitos, tendo assim um grande poder de pressão política sobre os prefeitos. A coleta geralmente é remunerada tendo como base uma projeção do peso dos resíduos coletados. Desta forma é fácil entender que, em tese, quanto mais houver reciclagem, menores serão os lucros recebidos por esses grandes empresários, o que se constitui numa evidente barreira a ser transposta. Os catadores de materiais recicláveis precisam ser remunerados pelas prefeituras, entretanto, isto significa romper o paradigma de que esse é um serviço reservado aos grandes empresários. Nesse sentido o

catador João Paulo, do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, afirmou²³:

A gente tem mais de 34 mil pessoas que sobrevivem dos materiais recicláveis é importante, portanto, que o estado, o município e a União estejam voltado para esses trabalhadores, com políticas públicas inclusivas (Bocão News, 2013)

Esse é também o entendimento dos promotores de justiça que participaram dos debates realizados pela Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia. Na avaliação do promotor do Ministério Público, Dr. Marcelo Guedes, é importante incluir com dignidade os catadores e catadoras de materiais recicláveis na cadeia produtiva do lixo. Para ele “é fundamental garantir o espaço e o protagonismo dos catadores. Eles são o elo mais fraco dessa cadeia do lixo”²⁴.

Outro problema, de ordem cultural, precisa ser superado. Para que haja uma política eficaz de reciclagem é preciso estimular a separação dos resíduos já nas residências, no comércio, setor de serviços e na indústria. A separação dos resíduos (metais, plásticos, vidros, orgânicos) depende de um longo processo de educação ambiental. Fundamental também é a criação de diversos pontos de coleta, descentralizados, para que as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis possam recolhe-los e, a partir daí, proceder a triagem e a reciclagem.

É preciso estruturar a cadeia produtiva da coleta, logística reversa e da reciclagem dos resíduos sólidos de forma a incluir os catadores neste processo. A estruturação da cadeia da coleta, reciclagem e da logística reversa, além de grande impacto social produz resultados econômicos que beneficiam o Estado. Para tanto, ações como a construção de galpões de triagem, a aquisição de equipamentos que aumentam o valor agregado dos produtos reciclados e a instalação em nosso estado de indústrias cooperativas de transformação do material reciclado em novos produtos, além de aporte de recursos para o financiamento dessas atividades, são fundamentais para a implementação da PNRS na Bahia. Um dos problemas na reciclagem é a questão da escala de

²³ Disponível em < <http://www.bocaonews.com.br/noticias/principal/geral/75284,catadores-querem-inclusao-na-cadeia-do-lixo.html> >. Consultado em 20/04/201

²⁴ Idem.

produção, questão que, se não observada, inviabiliza economicamente a atividade. Portanto, a organização da cadeia produtiva da reciclagem tem que levar em conta a organização das diversas cooperativas de catadores de modo a possibilitar uma escala de produção que viabilize esses empreendimentos econômicos.

Quando reciclados os resíduos sólidos passam a ter valor econômico e eles deixam de ocupar espaço nos aterros sanitários ou lixões, prologando sua vida útil, e se revertendo em dinheiro que circula na economia, com ganhos ambientais e econômicos para toda a sociedade. Este também é o motivo pelo qual as cooperativas de catadores de materiais recicláveis devem ser isentas do pagamento de diversos tributos, a exemplo do ICMS.

A indústria da incineração de lixo é deletéria à PNRS por diversos motivos, entre eles a queima de materiais que poderiam ser reutilizáveis e a consequente privação dos catadores de materiais recicláveis a esses produtos. Venda sob o pretexto de um “reaproveitamento energético”, a incineração dos resíduos sólidos, ao contrário de produzir benefícios sociais, em nosso entendimento, compromete a PNRS.

Diante de todo o exposto, identificamos na inclusão social, econômica e produtiva dos catadores de materiais recicláveis o maior desafio para a implementação da PNRS em nosso estado.

4 – Considerações Finais

A Política Nacional de Resíduos Sólidos representa uma verdadeira revolução na forma como o Estado brasileiro compreende a questão dos resíduos sólidos e sua destinação, sobretudo ao estabelecer a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, o relevo dado aos catadores enquanto agentes ambientais fundamentais para a reciclagem e logística reversa e ainda pelo reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.

Por sua vez, a execução desta política implica na implementação de uma série de outras políticas públicas e ações, de competência dos entes federados e dos poluidores, sejam eles públicos ou privados.

A grande maioria dos municípios baianos não será capaz de cumprir os prazos previstos na PNRS. Falta-lhes para isso recursos financeiros e humanos. Na Bahia, aonde o desenvolvimento dos Consórcios Públicos ocorre de forma tardia, o que agrava o problema devido à carência de mecanismos institucionais de repartição entre os municípios dos custos de manutenção de aterros sanitários e da coleta seletiva de lixo.

A implementação da PNRS requer uma mudança profunda na forma como os resíduos sólidos são tratados pelos gestores públicos e pela sociedade. Essa mudança passa pelo estabelecimento de uma nova cultura, em que os resíduos sólidos sejam reconhecidos como um bem econômico, passível de ser reintroduzido no ciclo econômico, gerando renda aos catadores de materiais recicláveis e diminuindo a extração de recursos naturais.

Não obstante, a coleta seletiva do lixo depende de uma série de fatores, entre eles a organização da cadeia produtiva da coleta, da reciclagem e da logística reversa em nosso estado. Viabilizar economicamente a reciclagem requer uma produção em uma escala que torne o empreendimento rentável e isso, por sua vez, pressupõe a organização dos catadores nos municípios, em permanente cooperação.

A esse problema, soma-se outro: o atrelamento políticos de muitos prefeitos às empresas de coleta de lixo. Isso ocorre porque essas empresas, muitas vezes, doam grandes somas de recursos às campanhas eleitorais, constituindo-se em grandes forças políticas dentro do parlamento e nas prefeituras. Vemos aqui uma conexão entre o modelo de financiamento privado das campanhas eleitorais e o poder das grandes empresas do setor.

Acredito que os objetivos da presente pesquisa foram alcançados. A Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia reúne uma vasta gama de atores que discutem a PNRS e/ou que são diretamente atingidos por ela, inclusive os *policymakers* envolvidos no processo.

Esses atores forneceram visões amplas e, por vezes, antagônicas da PNRS. Esses diferentes olhares ajudaram a compor um panorama policêntrico da PNRS e dos desafios à sua implementação no Estado da Bahia.

Entretanto, as conclusões aqui apresentadas estão relacionados a um determinado tempo, espaço e observados à partir de uma Frente Parlamentar Ambientalista, tendo como base os dados coletados em seus debates e reuniões. Em outros espaços, com outros atores e outras arenas, as conclusões poderiam ser outras. Além disso, a mudança da escala dos instrumentos de política pública implica na mudança do fenômeno estudado.

Desta forma, os desafios à implementação da PNRS não serão, necessariamente, os mesmos desafios para a implementação da PERS, escala estadual de uma política nacional, muito menos os desafios para a implementação dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos, escala municipal da PNRS.

Assim, não obstante as limitações acima elencadas, o estudos dos desafios para a implementação da PNRS, a partir do olhar da Frente Parlamentar Ambientalista, pode contribuir para a resolução de problemas de relevância pública que impedem ou dificultam o sucesso de suas políticas públicas, bem como servir de subsídio para a avaliação da própria PNRS.

Os desafios para a implementação da PNRS são inúmeros e dependem também da cooperação entre os diversos entes da Federação. Esses entes, com poucos recursos, não conseguem ao menos elaborar os Planos Municipais de Resíduos Sólidos sem a ajuda financeira da União.

O aumento da população, o processo de urbanização e o aumento do consumo de bens e serviços agravam a cada dia o problema da destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e do esgotamento dos recursos naturais. A lógica capitalista escora-se na promoção do consumo, agravada pela prática da obsolescência programada. Portanto, não há solução para esse problema que não passe, necessariamente, pela mudança dos atuais modos de produção e consumo. Entretanto, justamente por tratar-se de uma questão que requer uma mudança profunda na organização da sociedade, e na

superação das graves desigualdades sociais em todo o mundo, trata-se de um problema de difícil solução. Solução essa que as futuras gerações dependem para sobreviver.

Referências

ARRETCHE, Marta. FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL problemas de coordenação e autonomia. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 18(2): 17-26, 2004 p.20

BRASIL. Lei n.º 12.305 de 2 de agosto, que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

BRASIL. Decreto n.º 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010b)

BAHIA. Lei 12.932, de 07 de janeiro de 2014, institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos - PERS

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer, pela Comissão Especial, às Emendas de Plenário ao Projeto de Lei 203 de 1991 (Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a distinção final dos resíduos de serviços de saúde - Política Nacional de Resíduos Sólidos) e apensos. Discursos e Notas Taquigráficas. Sessão 034.4.53.0. 10/3/2010. 22h10. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>> Acessado em 7/02/2014

CARMO, Charles. 2011. Charles Carmo: No Recôncavo baiano, população é “proibida” de sair à noite. Encontrado em <<http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/charles-carmo-no-reconcavo-baiano-a-populacao-e-proibida-de-sair-a-noite.html>>

CECHIN, Andrei. A natureza como limite da economia: a contribuição de Nicholas Geogescu-Roegen. Senac São Paulo/Edusp, 2010

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21 - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. p. 341-342

DALLABRIDA, Valdir Roque, BECKER, Dinizar. Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. In Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares/ Organização F BECKER, Dinizar F, WITTMANN, Milton Luiz. 2.ed, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 176.

Diagnóstico dos Instrumentos Econômicos e Sistemas de Informação para gestão de Resíduos – Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012. Governo Federal. IPEA. p.23

Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos – Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012. Governo Federal. IPEA. p. 17 - 25

Diário do Congresso Nacional, Seção I, terça-feira, 2 de Abril de 1991. p.2765.

Estado, instituições e democracia : República / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010. v.1. Série Eixos Estratégicos do

Desenvolvimento Brasileiro ; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia ; Livro 9. p. 185

FERREIRA, P. A, ALENCAR, E., PEREIRA, JR. Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e Sociedade. ENAPERS, 2012.

FISHER, Tania; PINHO, Jose Antonio Gomes de – Desenvolvimento Territorial – Organizações e Gestão: Brasília : Universidade Corporativa Banco do Brasil, 2007.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática de políticas Públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n.º 21, Junho de 2000.

Gold (1969, apud May, 2004, p.182) - MAY, Tim. Pesquisa Social: questões, métodos e processos. Tradução de Carlos Alberto Netto Soares. Porto Alegre: Artmed, 2004

Lei Complementar N.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. BRASIL, 2000.

LINDBLOM, Charles Edward, O processo de decisão política. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1981. p. 9

LÜDKE, M., ANDRÉ, M.E.D. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARX, Karl e ENGLES, Friedrich. A ideologia Alemã. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 40-41

MARX, Karl, 1818-1883. Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar /Karl Marx; introdução de Jacob Gorender; tradução de Edgard Malagodi ...[et al.]. Abril Cultural. São Paulo, 1982. (Os economistas). p. 8

Nicholas Georgescu-Roegen, “Energy and Economic Myths”, p. 15

Parecer do Relator, Deputado Federal Dr. Nechar (PP/SP), pela Comissão Especial, às emendas de Plenário ao PL 203, de 1991. Câmara dos Deputados. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=744011&filename=Tramitacao-PEP+1+PL020391+%3D%3E+PL+203/1991

PIRES, Maria Coeli Simões e NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. p. 42 in Consórcios públicos: instrumentos do federalismo cooperativo / Coordenadoras: Maria Coeli Simões Pires, Maria Elisa Barbosa; prefácio de Juarez Freitas. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RAMOS, Simone Amorim e BOULLOSA, Rosana de Freitas. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. ENAPEGS, 2013. p. 2-11.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas /Marta M. Assumpção Rodrigues. São Paulo: Publifolha, 2010

SANTOS, Milton. O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo, Publifolha, 2002. p. 84

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Situação Social nos Estados. Brasília, 2012. Governo Federal. IPEA. p.45

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro. Garamond, 2010. p. 120