



**UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**EA – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**PDGS – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

**EMANUELA OLIVEIRA SPÍNOLA**

**A PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL  
DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA:  
“GESTÃO COMPARTILHADA”?**

**Salvador - BA**  
**2014**

**EMANUELA OLIVEIRA SPÍNOLA**

**A PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL  
DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA:  
“GESTÃO COMPARTILHADA”?**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Área de concentração: Interdisciplinar.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

**Salvador - BA  
2014**

Escola de Administração - UFBA

S758 Spínola, Emanuela Oliveira.

A participação na implementação da política nacional de resíduos sólidos em Ilhéus – BA: “gestão compartilhada” / Emanuela Oliveira Spínola. – 2014.

166 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Gestão integrada de resíduos sólidos - Ilhéus (BA). 2. Lixo – Eliminação - Política governamental – Brasil. 3. Política ambiental – Participação do cidadão – Ilhéus (BA). I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 628.445

**EMANUELA OLIVEIRA SPÍNOLA**

**A PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL  
DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA:  
“GESTÃO COMPARTILHADA”?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Aprovada em: 31/03/2014

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Elisabete Pereira dos Santos  
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Campinas-São Paulo)  
IFCH/UNICAMP, São Paulo, Brasil  
Universidade Federal da Bahia

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Florence Cavalcanti Heber Pedreira de Freitas  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Salvador-Bahia)  
EA/UFBA, Bahia, Brasil  
Universidade Federal de Sergipe

---

Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes  
Pós- Doutorado em Gestão de Saneamento Básico pela Universidade do Minho (Minho-  
Portugal) U. MINHO, Portugal  
Universidade Federal da Bahia

---

João Paulo de Jesus  
Articulador Social e Político  
Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)- Bahia

A

Minha família pelo apoio incondicional.

Especialmente aos catadores de materiais recicláveis do Lixão do Itariri, em Ilhéus-Ba, que a partir da convivência nesses seis anos de luta pela inclusão socioproductiva, estimularam-me para o estudo das questões intrínsecas à participação.

## AGRADECIMENTOS

Foram dois anos de muita luta, dedicação e renúncias. Sonhei demasiadamente com este momento e, finalmente, ele chegou. Como passou rápido! Estou aqui construindo meus agradecimentos! Como é difícil em poucas laudas retribuir todo o apoio recebido para essa conquista!

Primeiro, agradeço a Deus, por ter me dado à vida, ter possibilitado e me acompanhado nesta caminhada! A Ti, toda honra e toda glória! Que, agora, eu possa compartilhar o aprendizado e continuar cumprindo minha missão: aprender, ensinar e construir novos conhecimentos!

Agradeço aos meus dois maiores e verdadeiros amores, meu Neno (esposo) e minha Mariana (filha), que dividiram comigo esta conquista e a caminhada permeada de ausências e de dificuldades, mas que sempre me incentivaram! Meu muito obrigado! Amo vocês!

A minha família, em especial, painho e mainha, pois vocês são meus alicerces e me apoiaram tanto! Sei que certamente se sentem honrados e realizados! Obrigada por sonharem e viverem tudo isso junto comigo! Irmã, obrigada pela cumplicidade e pelos gestos de afeto, mesmo com sua vida tão atribulada e sofrida!

Obrigada, meus sogros amados, D. Ana e Sr. Marcus, que nesses quinze anos de convivência, sempre me motivaram e me ajudaram. Devo muito a vocês! Obrigada mesmo!

Agradeço aos catadores de materiais recicláveis do Lixão do Itariri. Conhecer e trabalhar com vocês tem me tornado uma pessoa melhor em todos os aspectos! Obrigada!

A Maria Marta, minha grande parceira, amiga, meu reconhecimento e agradecimento, pela convivência nos âmbitos profissional e pessoal! “Você está guardada no lado esquerdo do peito”, conforme orientação do grande poeta, Milton Nascimento!

Um agradecimento especialíssimo a uma mulher catadora, guerreira, corajosa, empoderada, que mal tem o ensino fundamental e que me ensina a cada dia as maiores e melhores lições de vida... D. Deizemeire da Silva Souza, presidente da primeira Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Ilhéus (COOLIMPA), que saiu do lixo não somente para trabalhar na coleta seletiva de forma mais digna e segura, mas, sobretudo, para lutar pela inclusão dos companheiros catadores! Hoje está famosa, representante regional do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), outrora vitimizada pelo preconceito e exclusão! Com você, D. Neri, tenho aprendido e me questionado sobre os processos participativos. Avante na sua luta!

Aos Secretários de Planejamento da Prefeitura de Ilhéus, Alisson Mendonça, Jorge Bahia e Antônio Joaquim Bastos! Obrigada! A colega Lícia Calazans, que nos momentos de grande dificuldade, às vezes sem que eu dissesse uma só palavra, percebia com toda sua discrição e me afagava com seus abraços demorados e cheios de carinhos! Obrigada, minha amiga! Jamais me esquecerei do seu carinho e preocupação!

Agradeço também aos membros do Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos de Ilhéus, que juntamente comigo acreditam e lutam por uma Ilhéus mais sustentável e participativa!

Agradeço também aos coordenadores e professores do Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social do CIAGS/UFBA pela oportunidade de aprendizado!

Aos colegas que partilharam de momentos inesquecíveis nesta trajetória! Fica o agradecimento e a saudade!

Acredito que pessoas são presentes em nossas vidas e o Mestrado me trouxe um “bem grande”- Valéria Ettinger- com muita luz, alegria, verdade e companheirismo! Val, precisarei de outras vidas para retribuir tudo que fez por mim! Obrigada a sua mãe, D. Didiu, que me acolheu com carinho em Salvador! Quanta generosidade! Deus abençoe vocês sempre!

A GEAM Paraguay, pela fantástica experiência da Residência Social, ao Engenheiro Jorge Abbate, sua esposa Annie Granada e toda sua família, assim como Vitória Rojas e sua família, que me receberam e acolheram de forma tão carinhosa.

Aos amigos Christian Ferraz Avila e Rubem Paredes pelo apoio, amizade, passeios e gargalhadas! *Amigos del alma! Amigos para siempre! Muy axe para usted!* Espero vocês na Bahia para retribuir o carinho!

Agradeço também aos catadores de materiais recicláveis de Assunção, Leydi, Maria Maidana, Sônia, Cynthia, Andreas e Carola!!! Acreditem, persistam, avancem na luta por espaço, direitos, organização e participação, assim como os “hermanos” do Brasil e dos outros países latinos americanos!

Por fim, agradeço a minha orientadora, Profa. Bete Santos, por tantas coisas- pela disponibilidade, paciência, motivação, carinho, seriedade, simplicidade e apoio!!! Com você, não aprendi somente as teorias, as normas da ABNT e os elementos da Pesquisa Científica, mas, sobretudo a ser mais “GENTE”! Porque é disso que o mundo precisa, de “GENTE”! Você é GENTE de verdade! Obrigada! Conhecimento de fato é para ser compartilhado!

Meus sinceros agradecimentos a todos!

[...] a participação é uma aprendizagem [...] quando aprendemos a conversar, a decidir e agir coletivamente ganhamos confiança na nossa capacidade de gerar e viabilizar soluções para nossos problemas e fundamentos para a construção de uma sociedade com identidade e autonomia.

**Bernando Toro**



## RESUMO

SPÍNOLA, E. O. **A participação na implementação da política de resíduos sólidos em Ilhéus-Ba: “gestão compartilhada”?** (Dissertação) Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. 166f. Salvador, BA, 2014.

Os resíduos sólidos têm se apresentado como uma problemática complexa na contemporaneidade, tanto com relação ao volume produzido, quanto à periculosidade da composição, o tratamento e o modelo de gestão. Em 2010, com a promulgação da Lei nº 12.305, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, tornou-se obrigatória a definição de metas e a estruturação da gestão dos resíduos sólidos de forma integrada, sistêmica, inclusiva (para os catadores de materiais recicláveis) e compartilhada, isto é, com participação e controle social no seu processo de elaboração, implementação e fiscalização. O objeto desse trabalho é a participação e o seu objetivo consiste em analisá-la entre os implementadores da referida Política (poder público, poder privado, sociedade civil e sociedade civil) no período de 2010 a 2013, em Ilhéus-Ba. O trabalho discute a hipótese de que quem efetivamente dá a tônica no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba é o Governo do Estado, tendo a Prefeitura uma posição complementar, o Ministério Público Estadual como garantidor da atuação do poder público, a iniciativa privada com atuação pouco expressiva e a sociedade civil com significativo envolvimento, em alguns momentos assumindo as ações (responsabilidades) do poder público municipal; podendo esse tipo de participação, em certa medida, comprometer a qualidade do processo de implementação da PNRS, reproduzir uma estrutura verticalizada de poder e favorecer um contexto permeado por conflitos devido aos interesses ou projetos políticos diversos, até mesmo antagônicos, inerentes a cada ator envolvido. O trabalho se fundamenta na realização de uma pesquisa de natureza qualitativa, utilizando como instrumentos para obtenção de dados roteiros de entrevista semidirigida, além de terem sido utilizados documentos oficiais. Foram entrevistados representantes do poder público (CONDER, Ministério Público Estadual, Prefeitura Municipal de Ilhéus e INFRAERO), do poder privado (Faculdade de Ilhéus e Solar Ambiental), da sociedade civil (Instituto Nossa Ilhéus, Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá e Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis Consciência Limpa) e da sociedade civil (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). Os conceitos estruturantes deste trabalho são: participação, política nacional de resíduos sólidos e gestão e as principais referências bibliográficas utilizadas foram Evelina Dagnino (2002), Luiz Roberto Santos Moraes (2010/2011/2012), Maurício Waldman (2010), Jacques Demajorovic (1996), Fábio Fonseca Figueiredo (2012) e as legislações nacional e estadual específicas da área de resíduos sólidos.

**Palavras-chave:** Participação. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Gestão.

## ABSTRACT

SPÍNOLA, E.O. **Participation in the Implementation of Solid Waste Policy in Ilheus-Bahia, "Shared Management"?** (Dissertation) Master Multidisciplinary and Professional in Social Development and Management, Federal University of Bahia. 166f. Salvador, BA, 2014.

Solid waste has been presented as a complex problem in contemporary times, both with respect to production volume, as well as to the danger of the composition, treatment and management model. In 2010, with the enactment of Law No. 12.305 the National Solid Waste Policy was created; it became mandatory to set goals and structure the management of solid waste in an integrated, systemic and inclusive manner for waste scavengers. In addition, this process must be shared through participation and social control through the process of development, implementation and monitoring. The object of this work is to examine the implementation of the PNRS (National Policy on Solid Waste) in Ilheus, Bahia, and to analyze the participation of the various entities implementing the policy of this process (government, private sector, non-profits and third sector) for the period from 2010 to 2013. The paper discusses the hypothesis that who actually sets the tone in the process of implementing the PNRS in Ilheus is the state government, the city government having a complementary position, the state prosecutor working as a guarantor of the performance of the public governance, the private sector operating with little relevance and non-profits being engaged with significant involvement, at times assuming the activities (responsibilities) of the municipal administration. This involvement can, to some extent, compromise the quality of the implementation process of the PNRS, reproduce a vertical power structure and foster a context permeated by conflicts due to diverse political interests and projects, sometimes even antagonistic, inherent to each actor involved in the process. The work is based on the realization of a qualitative nature research, using as instruments to obtain data semi-conducted interview scripts besides official documents. Representatives of the public sector (CONDER – State Government Organization for Urban Development, State Prosecutor, City Hall and INFRAERO – Federal Organization for Airport Management), the private sector (Faculdade de Ilhéus – a local private University - and Solar Ambiental – a local waste management business), non-profits (Instituto Nossa Ilheus – a local N.G.O., Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá – a local neighborhood association, and Cooperativa de Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis Consciência Limpa – the local scavengers' cooperative organization) and the third sector (Instituto Brasileiro de Administração Municipal – a nation wide N.G.O.) were interviewed. The structuring concepts of this paper are participation, to the PNRS, and management. The main bibliographical references used are Evelina Dagnino (2002), Luiz Roberto Santos Moraes (2010/2011/2012), Maurício Waldman (2010), Jacques Demajorovic (1996), Fábio Fonseca Figueiredo (2012) and the specific legislations in the area of solid waste – both state and national.

**Keywords:** Participation. National Policy on Solid Waste. Management.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos no Brasil.....	38
Figura 02 – Palacete do Coronel de Cacao Misael Tavares (1922).....	82
Figura 03 – Mapa de localização da cidade de Ilhéus no Estado da Bahia.....	82
Figura 04 – APA Lagoa Encantada, Ilhéus-Bahia.....	83
Figura 05 – Projeto Complexo Porto Sul, Ilhéus-Ba (Adaptada).....	86
Figura 06 – “Aterro” do Itariri, Ilhéus-Ba.....	97

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução da população em Ilhéus.....	84
Gráfico 02 – Economia de Ilhéus.....	85
Gráfico 03 – Composição Gravimétrica dos resíduos sólidos por classe em Ilhéus-Ba .....	90
Gráfico 04 – Composição dos resíduos sólidos dos serviços de turismo em Ilhéus-Ba .....	91
Gráfico 05 – Características de tratabilidade dos resíduos sólidos em Ilhéus-Ba.....	93

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Classificação dos resíduos sólidos conforme sua origem.....	27
Quadro 02 – Classificação dos resíduos sólidos conforme sua composição física e química.....	27
Quadro 03 – Classificação dos resíduos sólidos de acordo aos riscos potenciais ao meio ambiente.....	28
Quadro 04 – Classificação dos resíduos sólidos de acordo a função do consumo.....	28
Quadro 05 – Modelos de participação nos três Estados da Região Nordeste.....	73
Quadro 06 – Esquema do tratamento de dados das entrevistas semidirigidas .....	79
Quadro 07 – Geração de Resíduos Sólidos Urbanos em Ilhéus.....	88
Quadro 08 – Atores envolvidos na Implementação da PNRS em Ilhéus-Ba.....	104
Quadro 09 – Função das Instituições envolvidas na Implementação da PNRS em Ilhéus-Ba.....	111
Quadro 10– Caracterização da participação institucional na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba.....	121

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01 – Contribuições da consulta pública da PERS BA por segmento social.....	70
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABES Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental  
ABETRE Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos  
ABNT Associação Brasileira de Normas e Técnicas  
ABRELPE Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais  
AMBHS Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá  
CEMPRE Compromisso Empresarial para Reciclagem  
CIEA Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental  
CNI Confederação Nacional da Indústria  
CNUMAD Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
CONAMA Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONCIDADES/BA Conselho Estadual das Cidades da Bahia  
CONDER Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia  
COOLIMPA Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis Consciência Limpa  
CTGA Comissão Técnica de Garantia Ambiental  
EA Educação Ambiental  
FIEB Federação das Indústrias do Estado da Bahia  
FIESP Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FUNASA Fundação Nacional de Saúde  
GT PERSOLIDOS Grupo de Trabalho da Política Estadual de Resíduos Sólidos  
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação  
INI Instituto Nossa Ilhéus  
INFRAERO Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária  
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
LIMPEC Limpeza Pública de Camaçari e Empresa de Saneamento Ambiental  
MMA Ministério do Meio Ambiente  
MNCR Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis  
MPE Ministério Público Estadual  
ONGS Organizações Não Governamentais  
ONU Organização das Nações Unidas

PANGEA Centro de Estudos Socioambientais  
PERS Política Estadual de Resíduos Sólidos  
PGE Procuradoria Geral do Estado  
PL Projeto de Lei  
PMI Prefeitura Municipal de Ilhéus  
PNMA Política Nacional de Meio Ambiente  
PNRS Política Nacional de Resíduos Sólidos  
PNSB Pesquisa Nacional de Saneamento Básico  
PNUMA Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
RSU Resíduos Sólidos Urbanos  
SEDUR Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia  
SEDUR/PMI Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Ilhéus  
SEMA Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia  
SINDUSCON Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia  
SINIMA Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente  
SINISA Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos  
SINIS Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
SINISA Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico  
SNVS Sistema Nacional de Vigilância Sanitária  
SUASA Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária  
SUCAB Secretaria de Construções Administrativas da Bahia  
UE União Europeia  
UEFS Universidade Estadual de Feira de Santana  
UESC Universidade Estadual de Santa Cruz  
UFBA Universidade Federal da Bahia  
UnB Universidade de Brasília



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>2 A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UM DESAFIO NA CONTEMPORANEIDADE.....</b>	<b>24</b>
2.1 “LIXO” OU RESÍDUOS SÓLIDOS? UMA BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL.....	24
2.2 DA “CULTURA DO LIXO” À “CULTURA DOS RESÍDUOS”.....	29
2.3 CONTEMPORANEIDADE: SOCIEDADES DO DESPÉRDICIO?.....	32
2.4 PANORAMA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS: O IMPERATIVO DAS DESIGUALDADES ENTRE TERRITÓRIOS E O DESENVOLVIMENTO.....	36
2.5 O DESAFIO DA GESTÃO NO ÂMBITO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	40
<b>3 O LÓCUS DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....</b>	<b>49</b>
3.1 POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS.....	49
3.2 LEGISLAÇÕES SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS: O QUE DIZEM AS LEIS?.....	55
3.3 COMPREENDENDO A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	61
3.4 A PARTICIPAÇÃO: "ALIADA" NAS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS?.....	67
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>75</b>
<b>5 A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA.....</b>	<b>80</b>
5.1 ILHÉUS - ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIODEMOGRÁFICOS.....	80
5.2 RESÍDUOS SÓLIDOS E SANEAMENTO BÁSICO.....	86
<b>5.2.1 Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos.....</b>	<b>92</b>
<b>5.2.2 Destinação final dos Resíduos Sólidos.....</b>	<b>96</b>
5.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA.....	98
5.4 A PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA.....	103
<b>5.4.1 Instâncias e espaços de participação.....</b>	<b>104</b>
<b>5.4.2 Atores envolvidos.....</b>	<b>105</b>
<b>5.4.3 Caracterização da participação.....</b>	<b>106</b>
<b>5.4.4 A dinâmica da participação na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-BA.....</b>	<b>108</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES PARA A POLÍTICA MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE ILHÉUS-BA</b>	<b>130</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>134</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>143</b>

APÊNDICE A – Ofício convite para participação da Pesquisa

APÊNDICE B – Carta de apresentação do pesquisador fornecida pelo CIAGS

APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido

APÊNDICE D – Termo de autorização para gravação de voz

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista semidirigida sobre a participação para os membros do GT

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista semidirigida sobre a gestão dos RSU em Ilhéus

APÊNDICE G – Roteiro para análise documental

APÊNDICE H – Quadro de participação do processo de implementação da PNRS em Ilhéus-BA

## 1. INTRODUÇÃO

O lixo é definido como sujeira, coisa inútil, sem valor, tecnicamente, denominada de resíduos, “resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam das atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição” (ABNT, 2004, p. 7), sendo assim sempre esteve presente na história da humanidade, uma vez que é indissociável das atividades desenvolvidas pelo homem, tanto no tempo como no espaço, variando sua constituição, quantidade e forma de tratamento.

A Idade Moderna, caracterizada pelo advento da Revolução Industrial, no século XVII contribuiu tanto para o aumento da produção de resíduos quanto para a constituição do grave problema do descarte final, até então desconsiderado pelo processo produtivo, que se direcionava exclusivamente para a produção, distribuição e o consumo de bens.

Na contemporaneidade os resíduos sólidos tornaram-se um problema devido ao exponencial volume produzido nas sociedades predominantemente urbanas e consumistas, associado à destinação final inadequada em “lixões”, configurando-os em “territórios” de extrema pobreza e exclusão social, único meio de sobrevivência para os “catadores”, além dos impactos ambientais e da complexidade e/ou ineficiência no processo de gestão.

Ao longo de duas últimas décadas ocorreram consideráveis avanços no campo jurídico no Brasil, sendo um dos principais marcos a promulgação da Lei nº 12.305, em 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que estimula a mudança nos padrões de consumo, valorizando a redução, a reutilização e a reciclagem, dispõe sobre o pós consumo de produtos e embalagens através da logística reversa, fomenta programas de coleta seletiva, a educação ambiental e a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis e estabelece como prioridade um modelo de gestão integrada, compartilhada e participativa (BRASIL, 2010a).

Atualmente um dos grandes desafios para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil é a implementação da PNRS, tanto para os Estados e Municípios, quanto para as Empresas e a sociedade, particularmente no que diz respeito à responsabilidade compartilhada, exigindo, sobretudo, o envolvimento da sociedade e a participação social.

Em Ilhéus, Sul da Bahia, desde maio de 2008, está em desenvolvimento um Projeto de Requalificação do Sistema de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e inclusão socioproductiva dos catadores de materiais recicláveis envolvendo a participação de vários atores: Poderes Públicos Estadual e Municipal, Ministério Público, Empresas (grandes geradoras de resíduos sólidos), Organizações da Sociedade Civil e sociedade civil, com resultados positivos,

particularmente a partir da instituição da PNRS, que passou a direcionar as ações locais, regulamentar e planejar a gestão dos resíduos, para a incorporação da participação de entes da sociedade civil no processo de gestão, objeto de estudo da presente dissertação.

A minha aproximação com a categoria teórica participação e com os desafios suscitados pela participação da sociedade civil na construção e implementação da política pública ocorreu ainda no processo de formação acadêmica- profissional no Curso de Graduação em Serviço Social. O debate em torno desse conceito, juntamente com o de democracia, são fundamentais no exercício do profissional desta área, em especial quando o campo de ação nos situa no contexto da elaboração e gerenciamento de políticas públicas e sociais (BRASIL, 2011a).

A Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, que regulamenta a profissão do Assistente Social, define como competência profissional o desenvolvimento de trabalhos de elaboração, execução, coordenação e avaliação de planos, programas e projetos com a participação da sociedade (BRASIL, 2011a).

Desse modo, a participação é um dos componentes dos arcabouços ético e legal e, permeia o espaço sócio-ocupacional do assistente social na intervenção cotidiana. Dessa forma, sempre estive envolvida profissionalmente com os instrumentos participativos na gestão das políticas: plano plurianual participativo, planejamentos estratégicos participativos, conselhos de direitos e de políticas públicas, diagnóstico rápido participativo de comunidades, dentre outros.

Nesses processos sempre me instigou a curiosidade por compreender melhor, e de forma mais aprofundada, a construção da participação, como efetivamente se processa, bem como seus limites e possibilidades, o que levavam as pessoas e/ou instituições a optarem pelo convite à participação, qual a percepção das pessoas e instituições diante dos seus envolvimento nos processos participativos, quais as condicionantes, enfim os limites e as possibilidades.

Especificamente, o interesse pelo presente objeto de trabalho emergiu a partir da aproximação, no ano de 2009, com a área ambiental, com desenvolvimento de trabalho na área de resíduos sólidos, no referido Projeto de Requalificação do Sistema de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e do Aterro Sanitário do Itariri, em Ilhéus-Ba, cujo objetivo era promover a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis, projeto que, ao longo de quatro anos, possibilitou a vivência de forma mais ampliada à participação, com o envolvimento de diversos atores nas discussões, planejamento, execução e avaliação de ações na área de resíduos sólidos.

Dessa forma, no âmbito do presente trabalho, a participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba ganha expressão, sendo analisada a contribuição do Estado, do Ministério Público, da INFRAERO, da Iniciativa Privada, da Sociedade Civil e da sociedade civil no referido processo no período de 2010 a 2013.

Assim, a pesquisa tem como objetivo geral analisar a ação do Estado (CONDER, Ministério Público Estadual e Prefeitura Municipal de Ilhéus), da Iniciativa Privada (Faculdade de Ilhéus e Solar Ambiental), da Sociedade Civil (Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá, Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis Consciência Limpa e Instituto Nossa Ilhéus), da sociedade civil (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) e da INFRAERO no processo de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba. São os seguintes os objetivos específicos: (i) discutir os fundamentos das Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos, respectivamente instituídas em 2010 e 2014; (ii) caracterizar a geração, o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos no município de Ilhéus-Ba; (iii) analisar o processo de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba; (iv) identificar institucionalmente as instâncias e espaços de participação da Política Municipal de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba; (v) produzir subsídios e apresentar sugestões no sentido de universalizar o acesso aos referidos serviços e democratizar o processo de implementação da Política de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba.

Este trabalho revela que a participação dos vários entes no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba é bastante diversificada e tem vários significados. A participação do Governo do Estado, através da CONDER, tem consistido na realização de investimentos e assessoria técnica objetivando adequar o espaço de destinação final de lixo da cidade para a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis; a estruturação do sistema de gestão integrada dos RSU, inicialmente assumindo a condução do processo, com maior controle das decisões e centralidade na pauta, estimulando à participação e, num segundo momento, se afastando um pouco mais do processo e contratando o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) para execução do projeto, como uma certa transferência de responsabilidades através da terceirização da atuação que deveria ser dele.

A Prefeitura Municipal de Ilhéus tem participado através da implementação de ações voltadas para a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis e de constituição do espaço de participação – o Grupo de Trabalho – entretanto, apresenta um envolvimento e atuação menor do que o da CONDER e da sociedade civil e, em muitos momentos na dependência do Governo do Estado, além de transferir responsabilidades para o Sociedade civil e para a Sociedade Civil. A contribuição da participação do Ministério Público

se caracteriza pelo significativo acompanhamento e fiscalização, de forma não muito eficiente, do processo e da atuação do poder público, isto é, da cobrança da atuação do Estado para execução da PNRS.

A iniciativa privada se faz presente através de quarenta Empresas que contribuem com a adesão à coleta seletiva, na condição de grandes geradores de RSU, dentre elas, a Faculdade de Ilhéus e a Solar Ambiental- Empresa que atua na coleta e destinação final dos RSU em Ilhéus-Ba. Além disso, cabe destacar a participação de um grande gerador de resíduos sólidos de natureza pública vinculado na Coleta Seletiva, a INFRAERO, que está envolvido desde junho de 2012, uma das primeiras instituições a se vincular no referido Programa.

A Sociedade Civil se faz presente com o Instituto Nossa Ilhéus (INI), a Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá (AMBHS) e a Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis Consciência Limpa (COOLIMPA), cabendo aos mesmos à realização de atividades no âmbito do controle social sobre as ações e o processo como todo, isto é, na discussão, o acompanhamento e até mesmo a participação nas ações, no monitoramento e na fiscalização da implementação da PNRS pelo poder público. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), instituição da sociedade civil, envolvido no processo enquanto contratada da CONDER para execução do Projeto.

Desse modo, orienta a realização desse trabalho a seguinte questão: Como se processa a participação dos múltiplos atores institucionais envolvidos na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba no período de 2010 a 2013? Discutiremos a hipótese de que quem efetivamente dá a tônica no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba é o Governo do Estado, tendo a Prefeitura uma posição complementar, o MPE como garantidor da atuação do poder público, a iniciativa privada com atuação pouco expressiva e a sociedade civil com significativo envolvimento, em alguns momentos assumindo as ações (responsabilidades) do poder público municipal.

Esse tipo de participação, em certa medida, compromete a qualidade do processo de implementação da PNRS, reproduz uma estrutura verticalizada de poder e favorece um contexto permeado por conflitos devido aos interesses ou projetos políticos diversos, até mesmo antagônicos, inerentes a cada ator envolvido.

O presente trabalho se encontra estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta o referencial teórico que aborda questões conceituais e históricas relacionadas aos resíduos sólidos, além de discutir os desafios de sua gestão na contemporaneidade no Brasil. No segundo capítulo, é discutida a questão da participação – conceitos, história e teorias – e seu

lócus nas legislações e nas Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos, enfatizando a perspectiva teórica de Evelina Dagnino (2002) sobre os “espaços públicos”, os “projetos políticos” existentes neles e a “confluência perversa”. No terceiro capítulo, é analisada a temática da “participação” nas Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos, a partir da legislação existente e, como a mesma pode se constituir como um elemento importante para a efetivação da “gestão compartilhada” dos resíduos sólidos. No quarto capítulo, é apresentada a metodologia, que consiste em uma abordagem qualitativa, tendo sido utilizado como instrumentos de pesquisa, dois roteiros de entrevista semidirigida, como um dos principais instrumentos de caracterização dos resíduos sólidos e do processo de participação na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba. Foram entrevistados um total de dez representantes dos seguintes segmentos: do poder público (CONDER, Ministério Público Estadual e Prefeitura Municipal de Ilhéus), do poder Privada (Faculdade de Ilhéus e Solar Ambiental), da Sociedade Civil (Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá, Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis Consciência Limpa e Instituto Nossa Ilhéus), da sociedade civil (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), além de um grande gerador de resíduos sólidos de natureza pública, a INFRAERO. Foi também utilizado um roteiro de análise documental para conhecimento e sistematização das informações na legislação específica de resíduos sólidos e documentos internos do GT (atas de reuniões, documentos, relatórios, etc.). Os principais documentos analisados foram: Relatório do Diagnóstico Institucional da Gestão de Resíduos Sólidos nos Municípios de Ilhéus, Uruçuca e Relatório do Trabalho Técnico Social do Projeto do Itariri do período de 2008-2010, Decretos de formalização do Grupo de Trabalho e Síntese de memórias e atas de reuniões do Grupo de Trabalho 2012.

No quinto capítulo, é apresentada a realidade e a gestão da Política de Resíduos Sólidos na cidade de Ilhéus-Ba, sendo particularmente analisadas as instâncias, os espaços, os atores envolvidos e a caracterização da participação. No sexto capítulo, são apontadas as considerações finais a respeito do trabalho e a partir das mesmas são indicadas proposições para a Política Municipal de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba.

A realização deste trabalho se justifica pelo fato de trazer elementos de natureza teórica e prática, tanto para a implementação da desafiadora Política Nacional de Resíduos Sólidos a nível nacional, estadual e municipal, como também para outras políticas públicas. Ademais, é preciso ressaltar a importância desse tema uma vez que a questão dos resíduos sólidos e, de um modo mais abrangente, as questões ambientais ocupam destaque na contemporaneidade, sobretudo pela gravidade e comprometimento das futuras gerações, somada a relação direta de sua solução a partir do envolvimento da sociedade.

Adicionalmente, este trabalho também assume uma importância singular devido à promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) há quase quatro anos no Brasil, atualmente em processo de implementação nas municipalidades e por esta se constituir, em tema da IV Conferência Nacional de Meio Ambiente em 2013, espaço de interlocução do Estado e da Sociedade.

Além disso, este trabalho apresenta subsídios para novos estudos na área e intervenções, fortalecendo os processos de gestão participativa de resíduos sólidos, convergindo para a promoção do desenvolvimento e da Gestão Social, sobretudo pelo fato de que, nesse âmbito, a participação tem sido direcionada geralmente para o envolvimento da população exclusivamente nos projetos de coleta seletiva e não dos processos de gestão. E, por fim, estimula o interesse em estudar de forma mais profunda a temática da participação, processo permeado de complexidade, nuances e desafios.



## 2. A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UM DESAFIO PARA A CONTEMPORANEIDADE

O lixo sempre esteve presente na história da humanidade, uma vez que se constitui enquanto resultante das relações de produção e consumo de bens pelos indivíduos no meio social, que ao longo deste processo, apresentou alterações na quantidade, na composição, no tratamento, na percepção e relação do indivíduo, mas também nas formas de gestão, a partir dos contextos territoriais. Especificamente na contemporaneidade, o lixo assume a centralidade do debate ambiental, por se constituir um grave problema devido aos impactos e riscos para as futuras gerações. Neste período, ocorre também uma ressignificação do lixo, isto é, ele deixa de ser ‘coisa inservível’ e passa a ter valores social e econômico, exigindo da sociedade uma nova postura e do poder público uma forma de gestão mais eficiente.

### 2.1 “LIXO” OU RESÍDUOS SÓLIDOS? UMA BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL

Na literatura concernente ao “lixo”, encontram-se várias definições desse termo. Etimologicamente o lixo, que é sinônimo de resíduo, é derivado do latim *lix*, que significa cinzas ou lixívia, e é definido como “subproduto da atividade humana” (CALDERONI, 2003). De acordo com tal definição, lixo é todo material inútil, descartado, tudo que “se joga fora”, que “não presta”, condição que o associa dentre outros aspectos, a nocividade, periculosidade e intratabilidade (WALDMAN, 2010).

O lixo geralmente está associado à sujeira, a coisa sem valor e inservível. De acordo com Ferreira (2004, p. 520), lixo “[...] é aquilo que se varre da casa, do jardim, da rua, e se joga fora; entulho; tudo o que não presta e se joga fora; sujeira; imundície; coisa ou coisas inúteis; velhas; sem valor”, alterando significativamente a estética das cidades com os “restos”, assim rotulado ao que não queremos mais, independente de sua utilidade.

Para a Organização Mundial de Saúde (apud PNUD, 1998), o lixo é qualquer coisa que seu proprietário não quer mais, em um dado lugar e um certo momento e, que não possui valor comercial. Waldman (2010) chama atenção que tanto na história, quanto em diferentes línguas, o lixo apresenta o mesmo significado de substância negativa e desprezível, seja em inglês (rubbish, waste, trash, junk e garbage), em alemão (abfall, mull e kehricht), em castelhano (basura), em francês (déchet), italiano (refuiti) e em catalão (residu).

Nesta perspectiva o conceito de lixo não possibilita a percepção das pessoas enquanto geradoras dos subprodutos a partir do seu consumo, nem tampouco do seu destino, sendo visto como algo para dispor e descartar, sem alusão a origem, a prevenção e o reaproveitamento, associando-o exclusivamente a última etapa, justificando assim o tratamento dado pelo gerador (SILVEIRA; MORAES, 2010, p. 157).

Para Calderoni (2003), a conceituação de “lixo” e “resíduo” diferem conforme a situação em que seja aplicado o seu uso na linguagem corrente. Com efeito, distingue-se de outras acepções adotadas, consoante a visão institucional ou de acordo com seu significado econômico, sendo “lixo” tudo o que se joga fora, objeto ou substância que se considera inútil ou cuja existência em dado meio é tida como nociva.

O referido autor enfatiza que os conceitos de “lixo” e de “resíduo” são distintos do ponto de vista das lógicas da utilidade e da economia, sendo o “lixo” sem uso e valor e o resíduo potencialmente útil e viável economicamente. No mesmo sentido, Romansini (2005) destaca que lixo e resíduo não se confundem, pois, os resíduos surgem das atividades humanas, que mediante a reciclagem agregam valores econômicos, sociais e ambientais, enquanto que o lixo são as sobras que são jogadas fora, aos quais não possuem mais utilidade e nem tampouco atribuição de valor.

Tecnicamente, o lixo é denominado de resíduo sólido, “[...] resíduos nos estados sólido e semissólido, que resultam das atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição” (ABNT, 2004, p. 7). Para efeitos da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no Brasil, conforme o artigo 3º, os resíduos sólidos se constituem como

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010a, p. 2).

Dessa forma, para a PNRS o lixo corresponde a rejeitos, isto é, resíduos sólidos que depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis devem ser descartados de forma ambientalmente adequada (BRASIL, 2010a, p. 2). Dias (2002) enfatiza que, na atualidade, o termo “lixo” tem sido objeto de releitura conceitual e produtiva, através do que pode ser qualificado como “óculos sociais”, sendo atribuídos novos sentidos ao que sempre foi julgado

como “inútil”, modificando assim da “cultura do lixo” para a “cultura dos resíduos sólidos”, matéria-prima digna de reaproveitamento.

Vale destacar que profissionais que lidam com questões relacionadas com esse tema têm constatado o crescente uso da nomenclatura “resíduos sólidos”, tanto nas áreas técnicas, como na administração pública e, até mesmo na sociedade, situação que pode ter sido fomentada pela promulgação e ampla difusão da PNRS desde 2010. A referida situação pode contribuir para mudança de paradigmas e atitudes da sociedade, aproximando-a da problemática socioambiental dos resíduos sólidos, assim como sua participação na perspectiva da responsabilidade compartilhada no ciclo de vida dos produtos, da política e da gestão.

Para Waldman (2010), nas últimas décadas o termo “resíduo” tem sido crescentemente utilizado para além da codificação jurídica e do universo técnico-operacional, expandindo-se no contexto da sociedade, o que talvez seja decorrente da percepção crescente da possibilidade de reutilização de produtos, passando assim a ter um cunho menos negativo do que a noção de “lixo”.

Destarte, na presente dissertação será utilizada a terminologia “resíduos sólidos”, conforme a denominação da PNRS, uma vez que além de se constituir em uma estratégia de distanciamento de conotação exclusivamente negativa e reducionista, muito frequente no senso comum associada à palavra “lixo”, também compreende que os resíduos sólidos são produto da ação humana nos diversos âmbitos e espaços da vida cotidiana e que a partir da reciclagem, por exemplo, pode-se agregar valor econômico, social e ambiental ao mesmo.

Essa terminologia também desvincula o “lixo” da característica de produto “uniforme” para uma lógica de diversidade, podendo o mesmo ser classificado em vários tipos de resíduos, a partir de sua origem, como coloca a PNRS (BRASIL, 2010a, p. 6-7), ou da composição física e química (D’ALMEIDA; VILHENA, 2000), ou ainda segundo o impacto à saúde e ao meio ambiente (ABNT, 2004, p. 3). Essas classificações estão descritas nos quadros 1, 2 e 3.

**Quadro 1** – Classificação dos resíduos sólidos conforme sua origem.

Origem	Resíduos
a) Resíduos domiciliares	Originários de atividades domésticas em residências urbanas.
b) Resíduos de limpeza urbana	Originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana.
c) Resíduos sólidos urbanos	Os englobados nas alíneas “a” e “b”.
d) Resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços	Os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”.
e) Resíduos dos serviços públicos de saneamento básico	Os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”.
f) Resíduos industriais	Os gerados nos processos produtivos e instalações industriais.
g) Resíduos de serviços de saúde	Os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS*.
h) Resíduos da construção civil	Os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis.
i) Resíduos agrossilvopastoris	Os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades.
j) Resíduos de serviços de transportes	Os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira.

**Fonte:** Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305, (BRASIL, 2010a).

\* SISNAMA e SNVS: Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).

**Quadro 2** – Classificação dos resíduos sólidos conforme a composição física e química.

Classificação	Resíduo
Composição física	Resíduos Secos - Os resíduos secos são os materiais recicláveis como, por exemplo: metais, papéis, plásticos, vidros , etc.; Resíduos Úmidos - São os resíduos orgânicos e rejeitos, por exemplo: resto de comida, cascas de alimentos, resíduos de banheiro , etc.
Composição química	Resíduo Orgânico - São os resíduos de origem animal ou vegetal, que apresentam características que permitem fácil degradação, pode-se incluir: restos de alimentos, frutas, verduras, legumes, flores, plantas, folhas, sementes, restos de carnes e ossos, papéis, madeiras , etc.; Resíduo Inorgânico – inclui nessa classificação todo material que não possui origem biológica e que devido as suas características físicas e químicas, não são facilmente degradadas, por exemplo: plásticos, metais, vidros , etc.

**Fonte:** D’ALMEIDA,VILHENA (2000).

**Quadro 3** – Classificação dos resíduos sólidos de acordo com os riscos potenciais ao meio ambiente.

Classes	Resíduo
Classe I	Resíduos Perigosos - São aqueles que apresentam risco à saúde pública e ao meio ambiente apresentando uma ou mais das seguintes características: periculosidade, inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade e patogenicidade. (ex.: baterias, pilhas, óleo usado, resíduo de tintas e pigmentos, resíduo de serviços de saúde, resíduo inflamável, etc.).
Classe II A	Resíduos Não-Inertes - Podem ter propriedades tais como: biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água. (ex.: restos de alimentos, resíduo de varrição não perigoso, sucata de metais ferrosos, borrachas, espumas, materiais cerâmicos, etc.).
Classe II B	Resíduos Inertes: Quaisquer resíduos que, quando amostrados de uma forma representativa e submetidos a um contato dinâmico e estático com água destilada ou deionizada, à temperatura ambiente, não apresentarem nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade de água.

**Fonte:** ABNT (2004).

De acordo com Silveira e Moraes (2010, p. 157), “as classificações de lixo, em geral, são feitas de acordo com o seu estado, sua origem ou suas próprias características”, no entanto os autores sinalizam a classificação dos resíduos defendida por Pongrácz e Pohjola (2004) a partir da função de aquisição ou consumo dos produtos e do princípio de geração de lixo como algo prejudicial, conforme Quadro 4.

**Quadro 4** – Classificação dos resíduos sólidos de acordo a função do consumo.

Classificação	Resíduo
Classe 1	Coisas não desejadas, não pretendidas ou não evitadas, sem propósito (finalidade).
Classe 2	Coisas adquiridas com um propósito (com finalidade), porém destinadas a tornarem-se inúteis após o uso.
Classe 3	Coisas adquiridas com propósito bem definido, mas sua performance deixa de ser aceitável.
Classe 4	Coisas adquiridas com propósito bem definido, boa performance, mas seus possuidores não querem mais usá-las para o propósito pretendido.

**Fonte:** Pongrácz; Pohjola (2004, apud SILVEIRA; MORAES, 2010).

É necessário salientar que a classificação citada anteriormente introduz um novo elemento ao conceito de resíduos sólidos, constituindo-se como ação/escolha pessoal em transformar os produtos consumidos em rejeito ou em resíduo sólido, conforme a sua finalidade, estrutura, estado e desempenho, situação que exige pró-atividade para refletir sobre

o descarte de resíduos antes da produção e até mesmo do consumo, o que, para Silveira e Moraes (2010), estimula a personificação da prevenção de resíduos, ultrapassando o hábito de descarte indiscriminado, sem a preocupação com o conhecimento e tratamento dado após o uso, contribuindo para a redução da quantidade de lixo produzido e seus impactos.

A partir das referências feitas é possível perceber o quanto é complexa a conceituação do lixo e/ou resíduo sólido, tendo em vista a concepção e/ou percepção individual, que varia a partir do conjunto de valores, normas, costumes, crenças, hábitos, conhecimentos, vivências e contextos social, econômico, histórico e cultural de cada um ou de cada sociedade. Além disso, essa reflexão sinaliza a necessidade de se trabalhar a responsabilização individual e coletiva pela geração do rejeito e do resíduo sólido, partindo do pressuposto de que a assumindo, o indivíduo e a sociedade agrega um “novo olhar” para a questão e, conseqüentemente uma “nova postura”, assim como uma “nova agenda” para a gestão dos resíduos sólidos, uma vez que a conceituação dos resíduos sólidos e do rejeito implica diretamente na forma como lidamos com esse elemento no cotidiano.

## 2.2 DA “CULTURA DO LIXO” A “CULTURA DOS RESÍDUOS”

Como afirmado anteriormente, os resíduos sólidos apresentam como característica a externalidade, isto é, são frutos das ações cotidianas dos homens. Assim, sempre estiveram presentes na história da humanidade, sendo, ao longo das distintas formações sociais, alterada sua constituição, quantidade e forma de tratamento ou relação com o homem.

Com relação à constituição dos resíduos produzidos no mundo no último século, verificamos que na medida em que os processos de industrialização, urbanização e consumo avançaram, ocorreram alterações bastante significativas na produção de resíduos, a poeira e cinzas que predominavam em 1892 (83%), em 2002 apresentar-se numa taxa inferior a 10%, cedendo espaço para outros resíduos recicláveis- metais, vidro e descartáveis, como os plásticos, papel e papelão (ADEODATO, 2008).

Além das mudanças sinalizadas na composição, os impactos ambientais, os desafios de gerenciamento dos resíduos e a percepção da sociedade também foram se alterando no decorrer da história da humanidade, que, de acordo com Waldman (2010), distancia-se do senso comum que relaciona a questão do “lixo” especificamente à modernidade ou das mazelas exclusivas da sociedade contemporânea, pois, na realidade, questões associadas aos resíduos e seu gerenciamento “perdem-se na noite dos tempos”. O referido autor também desenvolve uma

reflexão sobre a percepção dos resíduos a partir do ponto de vista cultural, principalmente a variação do Oriente para o Ocidente.

Para ele o mundo Oriental, a partir da fundamentação religiosa, apresenta uma tolerância em relação aos resíduos, atribuindo aos mesmos certa positividade na medida em que tal percepção se fundamenta em uma visão de mundo integradora, na qual todos os elementos se integram ao cosmo. No Ocidente, os resíduos são vistos de forma negativa, até mesmo pejorativa, sendo incompatível com a convivência social, tendo em vista o culto hegemônico a elementos como a figura do macho, a força, o branco, o belo, o urbano, o limpo, etc., em detrimento do feminino, o não ariano, a pobreza, o sujo, dentre outros elementos. Conseqüentemente constata-se a constituição de códigos e símbolos de exclusão que se reportam inclusive as categorias de trabalhadores que lidam com os resíduos, como o “gari” ou o “catador/reciclador” (WALDMAN, 2010).

Velloso (2008) contribui para esse debate a partir da construção de uma análise histórica da percepção da sociedade sobre os resíduos sólidos da Idade Média até os dias atuais. Segundo a referida autora, a percepção acerca dos resíduos pela sociedade pode ser classificada em quatro momentos distintos: a Idade Média, o Renascimento, a Idade Moderna, e a contemporaneidade, compreendida da década de 70 até os dias atuais, sendo este último período marcado diferencialmente pela emergência das preocupações, discussões e investimentos relacionados às questões ambientais.

Hoje, todo mundo fala em lixo hospitalar, atômico, químico e emissão de gases poluentes. Mas, até meados do século 20, as percepções sobre o lixo estavam muito restritas à área médica, ou seja, às doenças [...] a partir da década de 70, no Brasil e em outros países, o lixo começou a ter seu conceito alargado e a preocupar ecologistas, sobretudo por causa da industrialização crescente (VELLOSO, 2007 apud CRUZ; MARQUES, 2007, p. 41).

Na Idade Média os resíduos eram compostos por rejeitos produzidos pelo próprio corpo humano: fezes, urina e secreções em geral, além de restos procedentes da alimentação. Neste período os resíduos eram percebidos enquanto veículos de impurezas e enfermidades, logo temidos e descartados pela população nas ruas, com o intuito de proporcionar o distanciamento das endemias, como a peste negra ocorrida no continente europeu no século XIV, com alto índice de mortalidade. Dar-se início a um processo de estigma social para com o lixo ou resíduo (VELLOSO, 2008).

Durante o período do Renascimento – século XVII – no bojo das mudanças proporcionadas pelos movimentos culturais e científicos, a percepção e o tratamento da sociedade sob os resíduos também sofrem alterações, em muitas cidades européias os resíduos

eliminados pelo corpo humano e pelo ambiente doméstico em estado líquido passaram a ser canalizados em redes de esgoto e o “lixo seco” acondicionado em recipiente e coletado diariamente, além da varrição de rua e proibição de descarte nas vias públicas com estabelecimento de multas (VELLOSO, 2008).

Na Idade Moderna, marcada pelo advento da Revolução Industrial no século XVIII, é implementada uma nova forma de produção, de trabalho e consumo, que corresponde a “uma nova concepção social das relações entre capital *versus* trabalho, uma expansão extraordinária das possibilidades de desenvolvimento material da humanidade e qualidade de vida” (MAGERA, 2003, p. 26). Nesta perspectiva, é importante salientar as inúmeras consequências do referido processo de desenvolvimento, dentre elas, a consolidação do processo de urbanização, as modificações nas formas de consumo, o tipo, a quantidade e a destinação final dos resíduos, gerando grandes riscos e impactos socioambientais.

Para Stroh (2009), dentre estes fatores, a disposição apresenta-se como o mais crônico, tanto do ponto de vista da poluição dos ambientes e dos problemas de saúde pública, quanto em relação à problemática global do aquecimento do planeta, particularmente no que diz respeito à geração do dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) através do gás metano (CH<sub>4</sub>). Ademais, devendo ainda ser registrado que do ponto de vista social, o espaço do “lixo” é também um espaço de produção e reprodução da exclusão, aqui qualificados como “catadores”.

Stroh (2009) ainda enfatiza a existência dos riscos ambientais relacionados aos processos produtivos industriais, isto é, a indissociabilidade entre a forma ou modelo de produção material de uma sociedade e as consequências ou impactos ambientais. “[...] o quanto mais pujante for à produtividade industrial, maior será o volume de resíduo produzido, como sinal do próprio crescimento do consumo” (STROH, 2009, p. 37).

Para Magera (2003) existe um *consensus omnium* de que o resíduo é sem dúvida, um dos grandes problemas atual e futuro da humanidade, sendo este o momento de maior estímulo ao consumo da história, que associado ao crescimento econômico, contribui para o aumento de produção de resíduo pelo homem,

[...] situação dos resíduos leva a uma crise ambiental, que é um problema da sociedade industrial (século XVIII), visto que, desde a Revolução Industrial na Inglaterra, o homem só se fez destruindo o planeta Terra [...] compondo uma crise ambiental que leva à reflexão do conhecimento dos resíduos e suas relações na sociedade capitalista. (MAGERA, 2003, p. 20-21)

É notório destacar que o advento da Revolução Industrial, no século XVII, contribuiu tanto para o “desenvolvimento econômico mundial”, como para o surgimento e



crescimento das cidades, além do aumento da produção de resíduos e do grave problema de descarte, o qual nesse período não se apresentava ou era compreendido desta forma.

Na fase inicial da revolução industrial o ciclo produtivo compreendia apenas as etapas de produção, distribuição e consumo, sendo o descarte um elemento exógeno ao processo industrial, “a racionalidade industrialista não considerou a possibilidade de que, na aurora do século XXI, o descarte do consumo de massa iria responder a dimensões de produção de resíduos” (STROH, 2009, p. 31).

Esse enfoque é reafirmado na análise de Miranda (1995, p. 19) que estabelece a inter-relação entre a industrialização, o consumo, a produção da sociedade contemporânea e a geração de resíduos sólidos, que vivenciou grande movimentação a partir do final da década de 1970 das questões ambientais através dos movimentos sociais, dos governos e organismos nacionais e internacionais, que apesar de não resolvê-las, contribuiu para um despertar da sociedade para a problemática.

### 2.3 A CONTEMPORANEIDADE: SOCIEDADES DO DESPERDÍCIO?

Na contemporaneidade, como resultante do processo de desenvolvimento industrial, a produção de resíduos sólidos ganha uma dimensão exponencial em função do volume produzido, que para Stroh (2009) se consolida no contexto da industrialização avançada constituindo-se numa ameaça ao mundo, pois quanto maior o crescimento econômico, maior é a produção industrial e maior o volume de descarte final do consumo, ou seja, rejeitos e resíduos sólidos e, conseqüentemente os impactos socioambientais.

Portilho (1997) contribui para este debate enfatizando que a geração de resíduos depende dentre outros fatores, do grau de industrialização e dos hábitos de consumo da sociedade, sendo que da mesma forma que aumenta a produção dos resíduos, amplia-se a sua produção per capita, que corresponde à função da quantidade de resíduos coletados em uma cidade dividida pela população beneficiada por esses serviços, podendo variar em função de elementos culturais, econômicos e de consumo (CAMPOS, 2012). Especificamente no Brasil, a geração per capita de resíduos sólidos urbanos tem aumentando progressivamente, em 2012 alcançou 383,2 Kg/hab/ano, correspondendo a um acréscimo de 0,4% do ano anterior e há pouco mais de 1 Kg/hab/dia (ABRELPE, 2012).

Essa situação reflete as mudanças socioeconômicas ocorridas no país na última década associada ao aumento da produção industrial e a ampliação do consumo. Silva (2012)

ressalta que a intensificação da produção de resíduos sólidos e, conseqüentemente, o agravamento das questões ambientais decorrentes desse fato está relacionada não somente a variável demográfica, mas a um conjunto de fatores relacionados ao modelo de desenvolvimento, as características do processo de produção, a descartabilidade generalizada, resultado das estratégias de encurtamento do ciclo de vida das mercadorias e da valorização do capital.

O atual modelo hegemônico de organização e produção se revela como um dos grandes problemas, senão, o maior, no que diz respeito à produção crescente tanto dos resíduos sólidos quanto dos rejeitos, sendo resultado do processo de produção e reprodução do sistema capitalista através do consumo de massa, que Santos (2005, p. 39) define como

[...] novas equações de consumo popular intermitente sustentado pela sedução dos pobres pelo consumo diversificado, como porta de entrada da ‘cidadania do mercado’ e sob intenso estímulo dos sistemas extensivos de créditos, orientados, por seu lado pelas demandas da expansão industrial.

De acordo com Índice de Potencial de Consumo – IPC MAPS – (2013), a previsão de consumo no Brasil para este ano era de R\$ 3,001 trilhões (três trilhões e um bilhão de reais), superior ao IPC de 2012, no montante de R\$ 276 bilhões, com destaque para as despesas das famílias, com crescimento de 3,8%, índice maior que o PIB do mesmo período.

Os dados também demonstram que os maiores índices de consumo nacional se concentram na classe B<sup>1</sup> (48,5%) e entre as regiões brasileiras, a Sudeste apresenta o maior índice de consumo (50,5%) e a Nordeste se destaca com o aumento de 0,5% referente ao ano de 2012 (E-COMMERCE BRASIL, 2013).

Outro aspecto importante é a obsolescência programada, que assume o protagonismo da retroalimentação deste sistema, tendo em vista o ‘proposital’ encurtamento do ciclo de vida dos produtos e, conseqüentemente do descarte e do novo consumo, tendo destaque para a indústria de eletroeletrônicos, que contribui diretamente para a grande produção do e-lixo, ou “lixo”, rejeito eletroeletrônico (telefones celulares, computadores, impressoras, eletrodomésticos, etc.), representando um grave problema para a sociedade, gerando grande impacto ambiental e à saúde, principalmente pelo descarte inadequado destes produtos que possuem em sua constituição metais pesados altamente tóxicos.

---

<sup>1</sup> Classificação socioeconômica em cinco faixas de renda ou classes sociais, a partir do Salário Mínimo (SM) utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): A (mais de 20 SM), B (de 10 a 20 SM), C (de 4 a 10 SM), D (de 2 a 4 SM) e E (até 2 SM).

Silva (2012) enfatiza a generalização da obsolescência programada como norma para a produção e consumo, além de ser uma das faces mais destrutivas do capitalismo contemporâneo. Dannoritzer (2010) contribui para a discussão no documentário espanhol “Comprar, descartar, comprar” ao retratar a prática da obsolescência programada desde o início da indústria capitalista e incorpora nessa discussão o que ela qualifica como “obsolescência psicológica”, uma espécie de “programação” dos indivíduos, de indução com o objetivo de levá-los a substituição dos produtos antes mesmo do esgotamento de sua vida útil, ‘tornando-se cúmplice do jogo’.

Layrargues (2002) avança nesse debate sobre a obsolescência programada afirmando que essa dimensão simbólica promove uma espécie de ilusão de que a vida útil do produto se esgotou, incentivando o consumo, agregando à dimensão material da obsolescência, uma dimensão subjetiva, sendo esta estimulada fortemente pelo modismo e pela propaganda. “Hoje, mesmo que um determinado produto ainda esteja dentro do prazo de sua vida útil, do ponto de vista funcional, simbolicamente já está ultrapassado” (LAYRARGUES, 2002, p. 03-04).

O Relatório da Pesquisa sobre a produção de lixo eletrônico do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA/ONU, 2009) aponta que anualmente no mundo são gerados 40 milhões de toneladas do “e-lixo”, sendo os Estados Unidos (3 milhões toneladas/por ano) e a China (2 milhões toneladas/por ano) os maiores geradores. O documento ainda revela que no Brasil são gerados de 600.000 a 1 milhão de toneladas/por ano de e-lixo e entre os países em desenvolvimento, é o primeiro em geração per capita de “e-lixo” a partir de computadores (500 kg/hab/ano), estando muito acima da produção da China (230 Kg/hab/ano), ocupando o segundo lugar em produção de “e-lixo” a partir de eletrodomésticos, impressoras e celulares, também atrás somente da China.

Ao tempo em que o referido relatório explicita dados importantes sobre a produção do “e-lixo”, também chama atenção para seu crescimento, três vezes maior do que o resíduo sólido convencional nos países em desenvolvimento, além da inexistência de estratégias governamentais para gestão desse problema, que tende a continuar aumentando devido a vários aspectos, dentre eles, a política econômica de incentivo ao consumo (PNUMA, 2009). No Brasil, esse incentivo ocorre por meio de isenções e/ou reduções fiscais para aquisição de determinados produtos, a exemplo, os eletrodomésticos de linha branca e mais recentemente, a inclusão do tablet na relação de produtos permitidos para compra por meio do Programa Social Minha Casa Melhor.

Conforme Stroh (2009) faz-se necessária a compreensão e incorporação pela sociedade da relação da problemática socioambiental do lixo como elo das relações entre produção e consumo, para que se construa um novo olhar e uma nova postura sustentável. Gutberlet e Pontuschka (2010); Pongrácz e Pohjola (2004) argumentam que os grandes problemas ambientais (mudança climática, degradação ambiental e perda da biodiversidade) e perda da diversidade cultural foram gerados pelo consumo excessivo, pelo desperdício de recursos por hábitos de descarte, da busca do “sempre novo”.

Assim, a produção diária de resíduos configura-se como conexão concreta de cada indivíduo com a crise global, o que, para Stroh (2009), constitui-se no grande “paradoxo endógeno do capitalismo de modernidade industrial avançada”, que ao mesmo tempo em que promove “progresso/desenvolvimento”, também gera efeitos perversos, que é reafirmado por Silva (2012, p. 15) “como processo de crescente contradição entre as necessidades de auto reprodução do modo de produção capitalista e a capacidade do planeta de prover as condições para sua realização”.

Nesse cenário, concomitantemente, tem-se criado estratégias de reaproveitamento ou de reciclagem, este último numa escala muito inferior, estando longe de constituir-se enquanto alternativa para solucionar o grave problema da produção de resíduos sólidos e rejeitos, não somente por causa dos baixos índices de experiências no âmbito brasileiro, mas, sobretudo por causa da dissociação, ou até mesmo, inexistência da reflexão crítica a respeito dos valores culturais da sociedade de consumo.

O fato é que o consumismo, típico e característico do modo de produção capitalista ou das sociedades produtoras de mercadoria, coloca em primeiro plano os aspectos econômicos e políticos da questão do “lixo”, sendo a “reciclagem compreendida, nesse contexto, como uma atividade-fim, meramente técnica, sem considerá-la como um tema-gerador para o questionamento das causas e consequências da questão do lixo” (LAYRARGUES, 2002, p. 23).

O referido autor considera que a prática da reciclagem, nesse contexto, ao ser direcionada apenas para a execução de ações de coleta seletiva passa a se constituir em uma ação imbuída de certo cinismo, tendo em vista que se caracteriza como ação pragmática e reducionista e, sendo, na verdade, um sustentáculo do estilo de produção e consumo da sociedade moderna e da manutenção da ideologia economicista atual (LAYRARGUES, 2002).

A partir dos aspectos até então debatidos percebe-se que, apesar dos riscos ao meio ambiente do modelo de produção e consumo em curso e em larga escala, da crescente geração de resíduos sólidos e das formas de destinação final inadequadas, a sociedade continua a dedicar pouca atenção às questões ambientais, particularmente àquelas associadas à produção

de resíduos sólidos. Ao não perceber a gravidade da referida problemática termina-se por contribuir para a manutenção do sistema de valores materiais e econométricos, o que contribui diretamente para o acirramento da problemática socioambiental dos resíduos sólidos e uma sociedade do “desperdício institucionalizado” revelada de forma desigual a partir dos distintos modelos de desenvolvimento.

## 2.4 PANORAMA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS: O IMPERATIVO DAS DESIGUALDADES ENTRE TERRITÓRIOS E O DESENVOLVIMENTO

Atualmente a geração de resíduos sólidos se tornou um grande desafio, sobretudo pelo volume e estratégias de gestão, situação potencializada a partir da industrialização, que trouxe progresso e melhorou a qualidade de vida da humanidade, mas que na mesma medida ou numa proporção maior contribuiu para o surgimento de inúmeros problemas (saúde pública, esgotamento dos recursos naturais, etc.), denominando o momento atual como “a era do lixo”.

Existem inúmeros trabalhos sobre essa temática, que variam em termos de abordagem e quanto aos fatores explicativos do aumento da geração de resíduos no mundo, mas de um modo geral, apontam para o avanço da industrialização, o processo de urbanização, o crescimento populacional e o consumo, como elementos estruturais desse processo.

De acordo com o IBGE (2013), o Brasil apresentou um crescimento populacional urbano de 0,8% em 2012, no mesmo período, a geração de resíduos sólidos urbanos aumentou 1,3% (ABRELPE, 2012). Assim, a produção de resíduos sólidos urbanos se apresenta de forma superior à taxa de crescimento da população urbana no Brasil em 2012, dado que revela uma situação preocupante, uma vez que, ao compararmos o crescimento populacional no Brasil com a produção de resíduos, percebemos que, mesmo com um crescimento populacional menor, o país vem produzindo mais resíduos, dado que talvez demonstre que o crescimento da população não seja um aspecto isolado na geração de resíduos, mas associado também aos hábitos, aos modelos de desenvolvimento, ao padrão de vida das sociedades (produção, consumo e descarte dos resíduos), influenciam na produção dos RSU.

Concernente à produção de resíduos sólidos urbanos per capita no Brasil entre os anos de 2010 e 2012, percebe-se um aumento significativo, de 378,4 para 383,2 Kg/hab/ano, dado que demonstra que as pessoas, cada vez mais, estão produzindo resíduos, que, associado à continuidade e fomento do modelo de produção e consumo atual, contribuirá para produção de resíduos em proporções preocupantes (ABRELPE, 2012).

O panorama dos resíduos sólidos no Brasil em 2012 também aponta que entre as regiões brasileiras, a Sudeste foi a que apresentou a maior produção diária de resíduos sólidos (98.215 t), seguida da região Nordeste (51.689t/dia), sendo que a Bahia ocupa a primeira posição neste quesito, com 13.620 t/dia de resíduos sólidos (ABRELPE, 2012).

Campos (2012) realizou um estudo sobre a evolução da geração per capita dos resíduos sólidos no Brasil e em outros países desenvolvidos, partindo do pressuposto de que o aumento na geração dos RSU se relaciona diretamente com o consumo, o que altera segundo fatores sociais, econômicos e culturais.

Dessa forma, especificamente no caso brasileiro, a autora explica o aumento da geração de resíduo através de vários fatores, a exemplo: a melhoria da renda da população pobre a partir do aumento do emprego e elevação da massa salarial, bem como das políticas de enfrentamento a pobreza (Programa Bolsa-Família/PBF e Benefício de Prestação Continuada/BPC); a mobilidade social (das classes D e E); a maior facilidade de acesso ao crédito; a mudança do perfil de composição familiar e, uma maior participação da mulher no mercado de trabalho. Ademais, o retorno da migração nordestina, que historicamente se deslocou para o sul, a não cobrança pela coleta e manejo de resíduos aos municípios, o estímulo frenético ao consumo pelos veículos de comunicação e o uso indiscriminado de produtos descartáveis, alteram o perfil regional da produção de resíduo sólido no país.

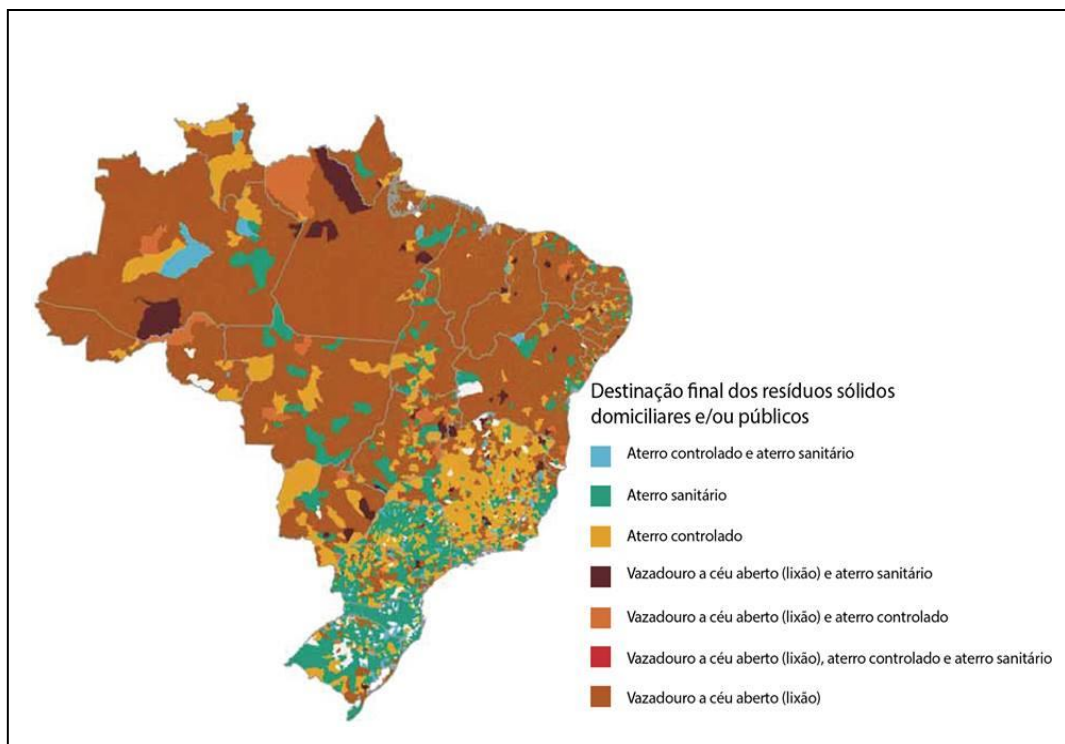
Destarte, analisando as informações citadas anteriormente, percebe-se a predominância dos fatores econômicos na determinação do padrão de geração de RSU, reflexo do modelo de desenvolvimento adotado pelos países ou territórios, que, para Leff (2006), necessita da reflexão crítica dos efeitos do processo de acumulação, das condições atuais de reprodução e expansão do capital, particularmente dos impactos ambientais das práticas atuais de produção e consumo.

Para o referido autor, a explicação do grande entrave para o desenfreado processo de geração de resíduos sólidos consiste justamente no modelo de organização e produção material contemporâneo, situação que exige a adoção de instrumentos de gestão eficientes capazes de minimizar os impactos socioambientais resultantes deste processo. Nessa mesma direção, Moraes e Borja (2010a, p. 2) explicitam que

O modelo de desenvolvimento e os padrões de consumo e desperdício da população têm sido determinantes para o aumento do descarte de resíduos sólidos e a consequente degradação ambiental decorrente de seu lançamento inadequado no ambiente.

Em relação à destinação final dos resíduos sólidos, a referida pesquisa (ABRELPE, 2012) indica que em 2012 as regiões Sudeste e Sul do país apresentaram os maiores índices de destinação ambientalmente adequada para os resíduos sólidos dentre todas as regiões brasileiras, isto é, possuem o número menor de “lixões” (211 na região Sudeste e 120 na região Sul) e um número significativo de aterros controlados (643 na região Sudeste e 365 na região Sul) ou sanitário (814 na região Sudeste e 702 na região Sul).

Concernente a este aspecto, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (2008) revelou que a maioria dos municípios brasileiros realizava de forma inadequada a destinação final dos seus resíduos sólidos, isto é, em lixões a céu aberto (50,8%), além da desigualdade quanto a este aspecto do manejo dos resíduos sólidos, tendo em vista que, as regiões Nordeste e Norte apresentaram os maiores índices de destinação final inadequada dos resíduos sólidos, respectivamente 89,3% e 85,5%. No entanto, nas regiões de maior desenvolvimento, Sul e Sudeste os índices foram extremamente inferiores, 15,8% e 18,7% (IBGE, 2010 - PNSB 2008), conforme a figura 01.



**Figura 1** - Destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos no Brasil

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2008.

Na região Norte, o estado do Pará apresentou o maior índice de destinação inadequada de resíduos sólidos (94,4%) e outros índices alarmantes foram identificados em três

estados da região Nordeste: Piauí (97,8%), Maranhão (96,3%) e Alagoas (96,1%). Em contrapartida, na região Sul, o estado de Santa Catarina apresentou o índice de 2,7% de lixões e 87,2% dos RSU são destinados em aterros sanitários e/ou controlados. Na região Sudeste, somente 7,6% dos RSU são destinados em lixões (IBGE, 2010 - PNSB 2008).

Pela análise da Figura 1, visualiza-se o quanto é grave a questão da destinação final dos resíduos sólidos no Brasil, haja vista que a PNRS dispõe o prazo de agosto de 2014 para a implantação da destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos em 2.810 municípios que atualmente apresentam 2.906 lixões (IPEA, 2012a).

Os dados também se repetem quanto ao item coleta seletiva, em 2012 as regiões Sudeste e Sul apresentaram respectivamente, 1.342 e 945 iniciativas de coleta seletiva, isto é, os maiores números no país (ABRELPE, 2012). De acordo com o diagnóstico dos resíduos urbanos, agrossilvopastoris e a questão dos catadores para o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, a coleta seletiva apresentou um aumento de 120% no Brasil no período de 1989 a 2008 (dados das edições da PNSB), sendo a maioria das ações nas regiões Sudeste e Sul, com um índice de cobertura de 18% dos municípios brasileiros (IPEA, 2012a).

Vale sinalizar que a composição gravimétrica dos resíduos sólidos no Brasil apresenta um elevado índice de matéria orgânica (51,4%), favorecendo as ações de compostagem, além do índice expressivo de recicláveis (31,9%), oportunizando a reutilização e/ou reciclagem dos resíduos sólidos produzidos no país e, conseqüentemente, a redução de rejeitos, a vida útil dos aterros e a possibilidade de inclusão socioproductiva dos catadores de materiais recicláveis através das cooperativas de reciclagem (IBGE, 2010 - PNSB 2008).

Os dados revelam que também no contexto dos resíduos sólidos se verifica a perversidade e o imperativo das desigualdades, o que se reproduz entre países e regiões de um país, uma vez que o “lixo” é o lócus onde se garante a sobrevivência cotidiana de uma parcela de trabalhadores brasileiros, os catadores de materiais recicláveis, e suas famílias, que segundo o IPEA (2012a) são entre 400 a 600 mil, com renda média mensal inferior a um salário mínimo, sendo que apenas 10% participam de alguma organização coletiva.

Outro exemplo claro da desigualdade nesse âmbito é o acesso à coleta de resíduos sólidos, sendo que as regiões Nordeste e Norte apresentam os menores índices de cobertura, com respectivamente 77,43% e 84,23% (ABRELPE, 2012).

Assim, a natureza do processo de urbanização e o modelo de produção e consumo se constituem em elementos determinantes no processo de geração de resíduos sólidos, sobretudo do ponto de vista social e ambiental, sendo a gestão dos resíduos um grande desafio nesse contexto.



## 2.5 O DESAFIO DA GESTÃO NO ÂMBITO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

A gestão dos resíduos sólidos atualmente aparece em destaque dentre as questões debatidas no âmbito da política ambiental, destacando-se a preocupação com o crescente aumento do volume, a agressão ao meio ambiente decorrente desse processo, as questões sociais existentes nos espaços dos lixões e os riscos trazidos para as futuras gerações.

Demajorovic (1996) defende que a política de gestão de resíduos sólidos inclui a coleta, o tratamento e a disposição adequada de todos os subprodutos e produtos finais do sistema econômico, numa perspectiva de redução dos resíduos já nas fontes geradoras.

No entanto, a política de gestão de resíduos sólidos nem sempre foi entendida sob esta ótica, uma vez que a mesma foi se alterando ao longo do desenvolvimento das sociedades, refletindo as próprias mudanças econômicas, sociais, culturais, políticas e ambientais dos contextos territoriais.

A partir da análise da gestão dos resíduos sólidos nos últimos 25 anos nos países desenvolvidos, Demajorovic (1996) identifica três fases distintas em termos de gestão, a primeira até meados da década 1970, cuja política priorizava a disposição final dos resíduos sólidos, ação concentrada no final da cadeia produtiva, desconsiderando qualquer iniciativa de redução dos resíduos em outras etapas do processo produtivo.

Figueiredo (2012) complementa que neste período a prioridade era a higienização urbana, com o modelo de engenharia sanitária servindo de ferramenta de proteção para a saúde pública, com a construção de uma rede de infraestrutura urbana de coleta e distanciamento destes resíduos gerados na cidade para as periferias dos centros urbanos.

É notório salientar que este processo favoreceu o crescimento acelerado do volume de resíduos sólidos, assim como da expansão da produção e do consumo, demonstrando assim sua inadequação como alternativa de gestão dos resíduos, apesar de ter contribuído para a eliminação dos lixões a céu aberto e a estruturação de aterros sanitários e sistemas de incineração como alternativas para destinação final dos resíduos.

A segunda fase teve início a partir de 1975, como resultado do agravamento dos problemas ambientais relacionados à disposição final dos resíduos e da pressão dos movimentos ambientalistas, com o estabelecimento de novas prioridades para a gestão de resíduos sólidos – a redução e a adoção da reciclagem – como alternativas de minimização da geração de resíduos (DEMAJOROVIC, 1996).

De certo modo, a segunda fase priorizou especificamente o tratamento final dos resíduos em aterros sanitários, mas também agregou a incineração como alternativa de tratamento. No entanto, por apresentar elevado poder de contaminação esse modelo foi contestado por alguns estratos politicamente articulados da sociedade (FIGUEIREDO, 2012).

No final da década de 1980, a partir das críticas sobre a falta de uma política específica de tratamento dos resíduos tóxicos e a expansão das exportações desses resíduos para disposição final em países em desenvolvimento, inicia-se uma terceira fase no modelo de gestão dos resíduos sólidos nos países desenvolvidos, com enfoque na redução do volume de resíduos desde o início do processo produtivo e em todas as etapas da cadeia produtiva, além do incentivo a adoção de tecnologias limpas e a modificações no hábito de consumo da população através de produtos com menos embalagens ou recicláveis (DEMAJOROVIC, 1996).

No âmbito do setor público destes países, além do uso de regulamentos de comando e controle foi incorporada à gestão dos resíduos sólidos instrumentos econômicos (taxas e impostos) e a forte implementação de programas de coleta seletiva e reciclagem, que para Figueiredo (2012) significou um “salto às estratégias de prevenção”.

O referido autor contribui para essa discussão acrescentando que as administrações públicas nos países centrais e periféricos têm adotado modelos de gestão bastante similares, sendo que os primeiros se caracterizam pelo uso da tecnologia na execução dos serviços de limpeza, coleta, transporte e destino final, garantindo assim a eficiência do processo, além da reciclagem e da geração de energia através do processo de biomassa, ou seja, a incineração de resíduos de origem orgânica. Já nos países periféricos, a gestão tradicional, de coleta e descarte de resíduos em lixões a céu aberto, vem sendo substituída por uma gestão considerada mais moderna, sobressaindo o controle dos resíduos em detrimento das estratégias de prevenção, com a presença de trabalhadores informais que coletam e separam materiais, destinando-os à reciclagem (FIGUEIREDO, 2012).

O autor sinaliza que a gestão de resíduos sólidos nos países periféricos é deficitária devido a pouca importância que as administrações públicas dão à problemática socioeconômica e ambiental proveniente dos resíduos, além do forte poder político e econômico das corporações que contaminam o meio ambiente, o baixo interesse pelas questões ambientais e a fragilidade das municipalidades em fazer cumprir as normativas ambientais.

Nos países da América Latina e Caribe existem problemas em todas as etapas do fluxo de resíduos (geração, coleta, transporte, destino final e reciclagem), apesar da elaboração de políticas de gestão de resíduos sólidos a partir de 1990, que de um modo geral, contemplam

estratégias de desenvolvimento da atividade da reciclagem, a inserção de trabalhadores informais em programas oficiais de coleta seletiva e a tendência ao incremento do modelo de tratamento final de resíduos em aterros sanitários, reproduzindo o modelo de controle integrado dos resíduos sólidos também utilizados nos países centrais, mas com dificuldades para concretização devido a deficiências na gestão de resíduos nestes países e a baixa capacidade de financiamento das municipalidades (FGUEIREDO, 2012).

No Brasil, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, define no artigo 3, a gestão dos resíduos sólidos como serviço de saneamento básico público que compreende “[...] as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem e destinação final” (BRASIL, 2007a, p. 1).

Neste sentido, a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 e o Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que respectivamente institui e regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), atribuem à administração pública municipal a responsabilidade de gerir os resíduos sólidos através da limpeza pública, da coleta tradicional nos domicílios e comércio, da coleta seletiva com inclusão dos catadores de materiais recicláveis, da construção participativa da legislação específica, da promoção da educação ambiental e da destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010a e 2010b).

Assim, os marcos jurídicos supracitados normatizam no Brasil o modelo de gestão integrada de resíduos sólidos, que conforme a PNRS, corresponde a um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para o referido problema, considerando as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social do mesmo – devendo serem destacadas as questões relativas ao controle social e a premissa do desenvolvimento sustentável, numa perspectiva sistêmica (BRASIL, 2010a, p. 2).

É necessário ressaltar que a PNRS também normatiza o gerenciamento de resíduos sólidos, constituindo um momento ou uma etapa da gestão integrada, compreendido pelo “conjunto de ações exercidas direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com o plano de gerenciamento de resíduos sólidos” (BRASIL, 2010a, p. 2).

De acordo com a PNRS, a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos devem atender a uma escala de prioridade – a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos e disposição final adequada dos rejeitos- situação que poderá

ser monitorada através do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINISA), sistema articulado com os Sistemas Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) e sobre Meio Ambiente (SINIMA), organizado e mantido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2010a).

O artigo 71 do Decreto nº 7.404/2010 institui o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINISA), determinando como seus objetivos, entre outros

disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes, visando a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos; sistematizar dados relativos aos sistemas de logística reversa; permitir e facilitar o monitoramento, a fiscalização e a avaliação da eficiência da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos nos diversos níveis, inclusive dos sistemas de logística reversa implantados; informar a sociedade sobre as atividades realizadas na implementação da PNRS”, entre outros (BRASIL, 2010b, p. 19).

É relevante destacar a importância da constituição do SINISA, tendo em vista a carência de informações oficiais e a sistematização de dados sobre a gestão em resíduos sólidos no país, o que dificulta um diagnóstico sobre a situação e um planejamento mais eficiente e eficaz do ponto de vista da gestão. Atualmente, nos meios acadêmico e técnico, estão disponíveis as Pesquisas Nacionais de Saneamento Básico dos anos de 1989, 2000 e 2008, realizadas pelo IBGE, e os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), organizados pelo Ministério das Cidades, em séries anuais desde 2002, intitulados de Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos.

Todavia, estas pesquisas possuem lacunas, que talvez, o SINISA possa melhorar, a citar a não participação da totalidade dos municípios brasileiros, somente os municípios com população superior a 50 mil habitantes participam, excluindo grande parte dos municípios, haja vista que eles correspondem a 89%.

Sendo assim, o SINIS apresenta um “vácuo” de informações sobre os municípios brasileiros com população inferior a 50 mil habitantes, além disso, por não ser obrigatório, muitos municípios não participam, as séries demoram de serem publicadas, a de 2011 foi disponibilizada somente em 2013 e deveriam ser agregadas informações correlacionadas ao processo de implementação da PNRS nos municípios a partir de 2010 – número e situação dos municípios sobre a elaboração, implementação e execução dos planos de gestão de resíduos sólidos, assim como a Lei específica, o controle social e a logística reversa – a fim de possibilitar o monitoramento da PNRS no Brasil e o planejamento de ações e investimentos no âmbito governamental.

Um elemento interessante no processo de gestão integrada dos resíduos sólidos no Brasil é a alternativa de estruturação de consórcios entre municípios, ou como muitos teóricos intitulam de “soluções compartilhadas”, incluindo a elaboração e implementação de plano intermunicipal ou microrregional de resíduos sólidos, inclusive com “priorização de captação de recursos junto ao Governo Federal” (BRASIL, 2010a, p. 22).

A criação de consórcios é uma estratégia de gestão regulamentada no Brasil em 2007, a partir da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), o que de forma simples, significa que a solução de problemas comuns passa pela construção de ações conjuntas. De acordo com o Observatório das Metrôpoles (2011), “os consórcios são arranjos institucionais de cooperação e coordenação entre dois ou mais entes da federação de quaisquer níveis, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área”, favorecendo uma maior capacidade técnica, gerencial e financeira aos municípios.

Além desse instrumento de gestão, a PNRS ainda destaca a possibilidade dos municípios instituírem incentivos econômicos aos domicílios que participarem do sistema de coleta seletiva ou adotarem taxas/impostos sobre o serviço de manejo dos resíduos sólidos, tanto para pessoas físicas como para jurídicas.

De acordo com o artigo 80 do Decreto nº 7.404/2010, os instrumentos econômicos regulamentados a serem implementados no território nacional para gestão dos resíduos sólidos são

[...] os incentivos fiscais, financeiros e creditícios, a cessão de terrenos públicos, a destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis (nos termos do Decreto nº 5.940/2006), as subvenções econômicas, a fixação de critérios, metas e outros dispositivos complementares de sustentabilidade ambiental para as aquisições e contratações públicas, o pagamento por serviços ambientais, nos termos definidos na legislação, o apoio à elaboração de projetos no âmbito do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) ou quaisquer outros mecanismos decorrentes da Convenção Quadro de Mudança do Clima das Nações Unidas (BRASIL, 2010b, p. 23).

Nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás e Pernambuco, já existem instrumentos econômicos regulamentados para a gestão dos resíduos sólidos. No município de São Paulo, desde 2002 foi instituída a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), “baseada em características da Unidade Geradora de Resíduos Sólidos Domiciliares (UGR), a partir da geração de resíduos em litros, diferenciada entre os domicílios residenciais e não residenciais destinadas a custear os serviços divisíveis de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, de fruição obrigatória, prestados em regime

público” (IPEA, 2012b, p. 13). Além da TRSD, na cidade de São Paulo, também foram instituídas outras taxas: a de “Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde (TRSS) e a de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana (FISLURB), além do Fundo Municipal de Limpeza Urbana (FMLU)” (IPEA, 2012b, p. 13).

De acordo com a PNSB, a Bahia é um dos estados que menos se cobra pelo manejo dos resíduos sólidos, 94,48% dos municípios não cobram nenhuma taxa. Já nos estados de Santa Catarina e Paraná, estão situados os municípios que mais cobram taxas de manejo dos resíduos sólidos, respectivamente 74,69% e 82,25% (IBGE, 2008).

Além da cobrança de taxas pelo manejo dos resíduos sólidos, os municípios também podem regulamentar em suas legislações específicas de resíduos sólidos outras formas de cobrança, podendo optar por instrumentos econômicos de incentivo à redução na fonte e/ou na participação na coleta seletiva: “taxa de coleta por volume de resíduo gerado, IPTU Verde, sistema de depósito-retorno e a logística reversa com descontos ao retorno da embalagem, ICMS ecológico, incentivo à compostagem de resíduos agrícolas através de redução fiscal”, entre outros (IPEA, 2012b, p. 15-18).

Destarte que a adoção de instrumentos econômicos se constitui como um mecanismo

contribui no processo de gestão dos resíduos sólidos, tanto na perspectiva de sustentabilidade financeira, como na possibilidade de redução da geração de resíduos, o que pode variar de acordo com a heterogeneidade das políticas públicas de resíduos nos distintos países, assim como suas metas e tecnologias. É preciso registrar que os referidos instrumentos não devem ser construídos aleatoriamente, mas a partir da análise gravimétrica, da projeção da evolução da produção de resíduos e em consonância com a Política de Resíduos Sólidos, podendo ser adotado um ou uma combinação de instrumentos (IPEA, 2012b, p. 35).

Ainda como estratégias de gestão dos resíduos sólidos, a PNRS exige e o Decreto nº 7.404/2010 regulamenta a “elaboração dos planos de resíduos sólidos, no âmbito nacional, estadual, microrregional, de regiões metropolitanas, intermunicipais, municipais de gestão integrada e os planos de gerenciamento dos resíduos sólidos” (BRASIL, 2010b, p. 14).

O referido Decreto também dispõe sobre a educação ambiental, a qual também pode se constituir como uma “boa aliada”, isto é, como um instrumento favorável ao processo de gestão dos resíduos sólidos, “aprimorando o conhecimento, os valores, os comportamentos e estilo de vida ambientalmente mais adequado e sustentável na sociedade” (BRASIL, 2010b, p. 21).

Atualmente com três anos da promulgação da PNRS e de sua regulamentação se percebe uma movimentação entre as municipalidades brasileiras no intuito de implementá-la. Contudo, ainda há uma predominância de intervenção maior na garantia da coleta dos resíduos

e menor, ou até mesmo inexistente, em outras etapas ou áreas do manejo dos resíduos sólidos, assim como de sua gestão, com a constituição dos planos e da legislação específica municipal.

É notório salientar a carência de informações sobre o referido processo de implementação da PNRS, não existindo dados oficiais no âmbito federal de municípios com planos de gestão dos resíduos sólidos elaborados e/ou em execução, número de encerramento de lixões, índices referentes a coleta seletiva, a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis e ao processo de implementação da logística reversa.

De acordo com Moreira (informação pessoal)<sup>2</sup>, não existem informações oficiais sobre o processo de implementação da PNRS no Brasil, o que revela um aspecto frágil nas políticas públicas de um modo geral, especificamente na PNRS. O Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINISA) tem esse objetivo, contudo o referido sistema está em processo de construção pela Universidade de Brasília (UNB) e tem uma previsão para implantação em dezembro de 2014.

Além disso, o referido Ministério recebeu espontaneamente em 2013 (em meio físico – papel), independente de apoio e de análise, os planos de gestão integrada de resíduos sólidos de alguns municípios do estado de Minas Gerais – Itaúna, Formiga, Guaranésia e Guaxupé. Em 2011, apoiou com recursos financeiros, os municípios de Belo Horizonte (Plano Municipal e de Coleta Seletiva) e Sabará (Coleta Seletiva) e em 2012, os municípios de Juiz de Fora, Governador Valadares, Araguari, Uberaba e Contagem (Planos de Coleta Seletiva). No entanto, não significa dizer que esses municípios estão em processo avançado de implementação da PNRS, uma vez que o órgão desconhece o andamento do processo nos mesmos.

Assim, não podemos contar com uma análise ou avaliação por parte do próprio poder público do processo atual de implementação da PNRS. O que se constata, entretanto, a partir da análise da literatura é que a gestão dos resíduos sólidos nos municípios ainda segue a ótica predominante da coleta e afastamento do descarte em espaços ambientalmente inadequados.

Moraes e Borja (2010a) afirmam que ‘as soluções geralmente são isoladas e estanques’, demonstrando assim a inadequação do modelo de gestão. De acordo com os autores, inúmeros fatores dificultam, ou até mesmo, impossibilitam a gestão dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros, dentre eles

---

<sup>2</sup> MOREIRA, M. C. **Implementação da PNRS** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por manuelaspinola@yahoo.com.br em 25 ago. 2013.

[...] o deficitário aporte de recursos financeiros, a descontinuidade política e administrativa, a falta de educação ambiental, a baixa capacidade técnica, a ausência de controle ambiental, a falta de vontade política, o descaso das administrações públicas com a questão do 'lixo', ou mesmo a visão reducionista, as quais percebem e intervêm somente na etapa da coleta dos resíduos sólidos, desvinculando-as da questão socioeconômica e ambiental, uma cultura pouco participativa da população. (MORAES; BORJA, 2010a, p. 4)

Nesse sentido, a participação da população não se restringe somente a perspectiva de adesão aos programas de coleta seletiva, mas no exercício da cidadania, fiscalizando e exigindo do poder público um novo olhar, uma nova postura para com a gestão dos resíduos sólidos.

Ainda sobre as dificuldades da gestão dos resíduos sólidos, um aspecto que merece destaque no país, são os interesses econômicos, muitas vezes justificados pelos elementos ambientais e/ou sociais e, em maior parte sem justificativa, simplesmente pelo ganho capital, material e até mesmo de poder, quer seja das grandes corporações que atuam na área da coleta, quer seja na área específica da gestão ou de fábricas, indústrias ou empresas de reciclagem.

Nessa perspectiva, Figueiredo (2012) enfatiza o entrelaçamento entre as fronteiras do econômico com o ambiental e o social no que diz respeito aos resíduos sólidos, que não apresentam definição de limites no processo de gestão, com a sobreposição de interesses econômicos em detrimento dos aspectos social e ambiental, o que é definido pelo autor como “ambientalismo econômico”, um elemento a ser considerado e contextualizado pelos gestores.

Demajorovic (1996) acrescenta ainda que a gestão dos resíduos sólidos necessita além do tratamento técnico, de uma abordagem de natureza cultural, com mudanças de hábitos e valores numa sociedade com predominância do desperdício e o do descaso com o meio ambiente. Ademais, a existência de um marco regulatório, de um sistema de informação e de uma política de incentivos à reutilização e à reciclagem, constitui-se em elemento essencial para solucionar a problemática da gestão dos resíduos sólidos.

Neto e Moraes (2011) ao analisar os paradigmas em relação à gestão de resíduos sólidos, chama atenção da necessidade de repensar o modelo econômico vigente, uma vez que o mesmo degrada os recursos naturais, como também produz e alimenta a desigualdade social, fenômeno que ganha especial significado nos países subdesenvolvidos e às suas populações.

Nesse sentido, Moraes e Borja (2010a) defendem que a solução pode estar no desenvolvimento de modelos integrados e sustentáveis, que considerem desde o momento da geração dos resíduos, a maximização de seu reaproveitamento e reciclagem, até o processo de tratamento e destinação final, com a integração de todos os protagonistas no sistema municipal de resíduos sólidos, de todos os elementos da cadeia dos resíduos sólidos, dos aspectos



técnicos, ambientais, sociais, institucionais e políticos de modo a assegurar a sustentabilidade do sistema.

É preciso ainda levar em conta a relação da problemática dos resíduos sólidos com outros sistemas urbanos, tais como drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, recursos hídricos e abastecimento de água, saúde pública, etc. Além disso, os autores abordam a respeito de uma “nova ética ambiental”, pautada em novos paradigmas de sociedade e numa gestão pública que concretize uma ação de fato pública, mais efetiva e relacionada aos pressupostos do momento atual (MORAES; BORJA, 2010b, p. 1).

A perspectiva teórica dos referidos autores se aproxima muito e até mesmo avança um pouco em relação às proposições da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entretanto, é preciso ressaltar que, até o momento a referida política não garante ou nem mesmo resolve o problema da gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Essa situação poderá ser modificada, a partir do momento que os gestores públicos, as empresas, o cidadão, a comunidade acadêmica, os catadores, enfim, a sociedade como um todo tome conhecimento sobre a problemática da geração de resíduos sólidos. Caso contrário, será “mais uma política quase que perfeita no papel”, no entanto desconhecida e distante dos contextos demandantes e de sua concretização.

### **3. O LÓCUS DA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

A participação, de um modo geral, significa fazer parte de algo, é uma prática inerente ao cotidiano dos indivíduos nos diversos espaços sociais que ocupa, quer seja na família e/ou comunidade, quer seja na escola, na universidade, no trabalho, nas associações, nos movimentos sociais e, até mesmo nos espaços públicos constituídos para discussões, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Especificamente no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e do reordenamento das políticas públicas, caracterizado pela descentralização da gestão e o pelo exercício do controle social, a participação ganha relevância na administração pública, impulsionada a partir de sua institucionalização por meio dos Conselhos.

Assim como em outras políticas públicas, na Política Nacional de Resíduos Sólidos a participação também assume um papel importante, sobretudo na atual lógica de gestão dos resíduos sólidos – integrada e compartilhada – isto é, levando-se em conta todas as áreas correlacionadas à temática (saúde, educação, meio ambiente, assistência social, etc.) e por meio do envolvimento de todos os atores públicos ou privados, pessoas físicas ou jurídicas, responsáveis pela geração dos RSU.

Destarte, que essa participação não ocorre de forma harmônica e tranquila, mas sim permeada de conflitos gerados pela ‘confluência’ dos diversos “projetos políticos” intrínsecos aos atores, as instituições que representam e os processos vinculados as Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos.

#### **3.1 POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: FUNDAMENTOS E PERSPECTIVAS**

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi sancionada através da Lei nº 12.305, em 2 de agosto de 2010, pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, após tramitar 20 anos no Congresso Nacional, através do Projeto de Lei (PL) nº 203/1991, que dispunha sobre acondicionamento, coleta, tratamento, transporte e destinação dos resíduos de serviços de saúde.

Analisando o elemento temporal do processo de constituição da PNRS, percebemos o quanto foi lento, tendo o mesmo “se arrastado” durante duas décadas para sua instituição,

período em que a geração de resíduos sólidos mais avançou no país, sobretudo no volume de resíduos de composição bastante prejudicial à saúde e ao meio ambiente, a exemplo, dos eletrônicos, constituídos por diversos materiais, dentre eles: chumbo, zinco, níquel e selênio, também associado ao agravamento das questões transversais aos resíduos sólidos – social, econômica, de saúde, de educação, de gestão, dentre outras.

Além disso, outro elemento importante nesta análise é a demora em se discutir, construir, aprovar e instituir uma política no Brasil, existindo um considerável descompasso entre o surgimento da problemática, da incorporação da mesma enquanto demanda social e a resposta por parte do Governo através das políticas públicas. Nesse sentido, é perceptível a correlação entre a constituição de uma política e o interesse governamental, pois, quando de fato a demanda social se apresenta como prioridade para o governo e, direta ou indiretamente para o “mercado”, ou seja, quando se vincula aos “projetos políticos” de ambos os setores, ela tende a ser resolvida de forma mais rápida, apesar dos trâmites burocráticos pertinentes ao processo.

Assim, percebemos que a problemática dos resíduos sólidos durante muito tempo não se constituiu enquanto prioridade na agenda pública governamental brasileira, apesar de que, a existência da PNRS já demonstra um significativo avanço, apresentando, entretanto, níveis diferenciados de efetivação em função da vontade política dos distintos grupos políticos e gestores no âmbito das municipalidades.

Nessa perspectiva, é importante salientar que diversos fatores motivaram o surgimento da PNRS, dentre eles, a crescente necessidade de preservação dos recursos naturais, processo que se manifesta através dos movimentos e instituições sociais da área ambiental nas últimas décadas (o que se configura como numa demanda social) e numa escala maior, a pressão internacional que, a partir da década de 1970, começa a colocar em questão os impactos ambientais originados pelo modelo de produção e consumo (a exemplo da Conferência Mundial sobre Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo), “que estabeleceu as diretrizes e princípios para a preservação e conservação da natureza e as bases consensuais do desenvolvimento sustentável, que buscam harmonizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental” (BRASIL, 2007b, p. 13).

Posteriormente, em 1982, à reunião da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento produziu o Relatório Brundtland, que explicita “uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e replicado pelas nações em desenvolvimento, ressaltando a incompatibilidade entre os padrões de produção e consumo

vigentes, o uso racional dos recursos naturais e a capacidade de suporte dos ecossistemas” (BRASIL, 2007b, p. 13).

Em 1992, a realização da Conferência das Nações Unidas do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) – Rio 92 – “consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável como uma diretriz para a mudança de rumos do desenvolvimento global”, que resultou na Agenda 21, na qual os países participantes assumiram compromissos voltados para

[...] a consciência sobre o papel ambiental, econômico, social e político que cada cidadão desempenha em sua comunidade, exigindo a integração de toda a sociedade no processo de construção do futuro e ainda recomenda que o manejo ambientalmente saudável de resíduos deve ir além do simples depósito ou aproveitamento dos resíduos por métodos seguros, mas deve-se buscar a resolução da causa fundamental do problema, procurando mudar os padrões não sustentáveis de produção e consumo, reforçando a adoção e a internalização do conceito dos 3Rs - reduzir, reutilizar e reciclar em todas as etapas do desenvolvimento (BRASIL, 2007b, p. 13).

O Brasil também assumiu, mediante o Protocolo de Quioto, em 1997, no Japão, metas de redução da emissão de gases poluentes que intensificam o “efeito estufa” e propostas para concretização da Agenda 21 para uma década, em Johannesburgo, África, em 2002, dentre elas a universalização do saneamento básico.

Dessa forma, o Governo Federal, através das políticas públicas ambientais, vem buscando operacionalizar os compromissos e as metas ambientais assumidas nos protocolos internacionais, como é o caso dos resíduos sólidos, não simplesmente pela ótica do atendimento dos mesmos ou preocupação e/ou prioridade para com a questão ambiental, mas, sobretudo pelas questões econômicas inerentes a estes compromissos e interesses corporativos e específicos do mercado.

Ainda que tendo sido constituída “em parte” para possibilitar o país o alcance das metas e compromissos assumidos internacionalmente, a PNRS significa um avanço concreto e moderno em regulamentação dos resíduos sólidos no Brasil, cujos principais objetivos se aproximam das políticas latino-americanas e, alguns aspectos as legislações de países desenvolvidos, conforme o artigo 7º da Lei nº 12.305/2010

[...] a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais, incentivo à indústria da reciclagem; gestão integrada dos resíduos sólidos, a articulação entre as esferas de poder e o setor empresarial para cooperação técnica e financeira para gestão integrada de resíduos sólidos, incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos e a

responsabilidade compartilhada” do ciclo de vida dos produtos ou ‘responsabilidade alargado do produto. (BRASIL, 2010a, p. 4)

Um aspecto bastante específico da PNRS é a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis através da atuação das cooperativas em programas de coleta seletiva, situação similar a outras políticas de resíduos sólidos em outros países da América Latina, cujo contingente populacional de catadores é bastante elevado e, mesmo executando um trabalho de grande relevância para a sociedade e para o meio ambiente, suas condições de trabalho e vida são extremamente indignas e permeadas de preconceitos e estigmas.

Como diretrizes, a PNRS em seus artigos 9 e 10, dispõe que

no processo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos deve ser observada a ordem prioritária de: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, podendo ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, mediante a comprovação de viabilidade técnica e ambiental e com implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental, sob a competência do Distrito Federal e dos municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus respectivos territórios, com controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa (BRASIL, 2010a, p. 6).

Quantos aos princípios da PNRS, o artigo 6 da Lei nº 12.305/2010 dispõe a prevenção e a precaução, o poluidor-pagador e protetor-recebedor, a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, o desenvolvimento sustentável, a ecoeficiência, a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, do setor empresarial e demais segmentos da sociedade” (BRASIL, 2010a, p. 6).

De acordo com Grimberg (2010, p. 9), grande parte da PNRS comunga a luta empreendida pela sociedade civil organizada em regulamentar a área de resíduos sólidos no país, contudo se faz necessário salientar que alguns pontos precisariam de maior atenção e detalhamento – a responsabilidade dos empresários perante a coleta seletiva, o impedimento da incineração, maiores especificações quanto aos instrumentos para avaliação da vida útil dos produtos, inclusive a partir da obsolescência programada.

Analisando os fundamentos da PNRS, percebemos que apresenta uma densa lacuna relativa à lógica do modelo de produção de bens, o que contribui diretamente, quando não “perversamente” para a problemática da geração crescente dos resíduos sólidos, uma vez que regulamenta responsabilidades, metas ou fluxos de redução na geração dos RSU.

A referida política ainda dispunha sobre a responsabilidade compartilhada, um modelo adotado pelo país para gerenciamento dos resíduos pós-consumo, perpassando todo o ciclo de vida dos produtos, com responsabilidades individualizadas encadeadas de fabricantes,

importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e titulares de serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, diferente da União Europeia, onde a responsabilidade é do produtor, devendo ele reintroduzir os resíduos no ciclo de produção ou da destinação final adequada.

A PNRS apresenta, como metas, a organização jurídica e o planejamento da gestão dos resíduos sólidos para os estados e municípios até agosto de 2012 e para erradicação dos lixões, agosto de 2014, as quais são consideradas “arrojadas” do ponto de vista operacional e financeiro, devido à baixa capacidade técnica e de recursos de grande parte dos municípios brasileiros.

No âmbito do estado, a PNRS, em seu artigo 10, atribui “a responsabilidade de instituição de uma política de resíduos sólidos atendendo as diretrizes gerais e as especificidades locais” (BRASIL, 2010a, p. 6). Na Bahia, diferente da PNRS, a Política Estadual de Resíduos Sólidos vivenciou um processo de constituição mais rápido, foram pouco mais de dois anos para elaboração da minuta do Anteprojeto de Lei e cerca de um ano e meio para aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, tendo sido recentemente sancionada pelo Governo do Estado, constituindo a Lei nº 12.932, de 7 de janeiro de 2014, que, conforme o artigo 2, “integra a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, regulada pela Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, e se articula com a Política Estadual de Saneamento Básico, instituída pela Lei nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008” (BAHIA, 2014, p. 1).

Todavia, quando comparado à instituição das políticas de resíduos sólidos de outros estados, inclusive de alguns da Região Nordeste, percebe-se o quanto retardou o processo na Bahia, a exemplo do Ceará e do Pernambuco, que desde 2001 já possuíam a lei que instituíam a política, isso antes mesmo da existência de uma política nacional, como é o caso dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que instituíram respectivamente em 2006 e 2009.

#### A PERS incorpora os aspectos gerais da PNRS

com ênfase no fortalecimento de mercados locais e regionais de comercialização ou consumo de materiais reutilizáveis, recicláveis e reciclados, na prioridade nas aquisições e contratações governamentais de produtos reciclados e recicláveis, de bens, de serviços e de obras que considerem os critérios de consumo compatíveis com os princípios da PERS/BA, de maneira a prestigiar estes produtos e serviços, incluindo aqueles os oferecidos pelas cooperativas de catadores, com vistas na criação de novos mercados (BAHIA, 2014, p. 15-16).

Além disso, a PERS também enfatiza a Educação ambiental (EA), que se faz presente enquanto “princípio e instrumento e é abordada especificamente no título III, devido a

sua importância na gestão de resíduos e estabelece a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA), que deverá apoiar e participar dos processos de EA” (BAHIA, 2014, p. 17).

A referida política explicita a importância da intersetorialidade intrínseca a questão dos resíduos sólidos, traduzida no parágrafo único do artigo 2, “[...] 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” (BAHIA, 2014, p. 1), a qual é muito relevante, uma vez que a temática dos resíduos sólidos perpassa as áreas das diversas políticas públicas, o que geralmente é negligenciado no processo de operacionalização por parte do governo.

Em relação aos objetivos, a PERS, diferente da PNRS que dispõe quinze, define apenas três de caráter mais geral, destacando “a geração de benefícios sociais e econômicos” e assim como na PNRS, “a recuperação e o aproveitamento energético, desde que comprovada à viabilidade social, técnica, econômica e ambiental”. Isso significa que, no estado da Bahia, há possibilidade da incineração (BAHIA, 2014, p. 3-4).

A PERS apresenta princípios semelhantes aos da PNRS, entretanto em número maior, totalizando 13 (treze) princípios, os mesmos com maior detalhamento, a exemplo do parágrafo XI, que dispõe da “cooperação interinstitucional entre o setor público, o setor empresarial, as cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, e os demais segmentos da sociedade civil” e, a incorporação “da educação ambiental, da participação e da universalização do acesso aos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” (BAHIA, 2014, p. 3).

A PERS na Bahia estabeleceu 14 (quatorze) diretrizes em seu artigo 9, com alguns avanços, entre elas

o fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias mais limpas, o apoio à erradicação, à recuperação e à requalificação de áreas de destinação e de disposição final inadequadas de resíduos sólidos, o fortalecimento de instituições, em especial, dos órgãos municipais para a gestão sustentável dos resíduos sólidos, a regionalização com soluções consorciadas e compartilhadas intermunicipais, o fortalecimento da educação ambiental, da mobilização social e do apoio à integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações de gestão dos resíduos sólidos, reconhecendo a atuação destes nos processos de coleta seletiva, de logística reversa e de educação ambiental (BAHIA, 2014, p. 4-5).

Em linhas gerais, a PNRS e a PERS Bahia são em muito semelhantes, mesmo porque a Política Estadual deve seguir as proposições da Política Nacional, no entanto, difere pouco no que diz respeito aos objetivos, princípios, diretrizes, sobretudo por detalhá-los melhor, sem sobreposição entre os mesmos e por considerar de forma mais enfática a educação

ambiental como instrumento de gestão da PERS na Bahia, como também a participação e controle social não somente no processo de elaboração da política, como também no acompanhamento de sua aprovação e implementação nas perspectivas de atendimento das demandas reais da sociedade, conforme preconiza a legislação específica.

### 3.2 LEGISLAÇÕES EM RESÍDUOS SÓLIDOS: O QUE DIZEM AS LEIS?

A partir da década de 1970, muitos países, numa escala mundial, passaram a demonstrar preocupação com as questões ambientais, principalmente às relacionadas aos resíduos sólidos, devido ao agravamento da problemática da crescente geração de resíduos sólidos, bem como a composição dos produtos- embalagens plásticas, pilhas e baterias e materiais eletroeletrônicos – com alto grau de periculosidade ao meio ambiente. Assim, muitos países iniciaram o processo de discussão e elaboração de leis específicas para normatização da gestão dos resíduos sólidos.

Entre os países desenvolvidos, na Europa, a Alemanha é considerada pioneira na construção de marcos regulatórios destinados a resolver a questão dos resíduos sólidos. Inicialmente sua política preconizava a coleta dos resíduos sólidos gerados e de sua simples disposição, mas a partir de 1986, a Lei de Minimização e Eliminação dos Resíduos, passou-se a aplicar princípios com a perspectiva de evitar e valorizar os resíduos antes da sua eliminação (JURAS, 2012).

Posteriormente, em 1994, o governo alemão substituiu a referida legislação pela Lei de Economia de Ciclo Integral e dos Resíduos, que normatiza exclusivamente os resíduos sólidos e apresenta como perspectiva mais importante – a não geração de resíduos sólidos (quantidade e periculosidade) e sendo que os resíduos não evitáveis devem ser reciclados ou utilizados para obtenção de energia, contexto que é fortemente influenciado pela responsabilidade do fabricante com todo o ciclo de vida de seu produto, desde o processo de design do produto (o gasto de energia), ao comportamento do consumidor e a recuperação dos resíduos (JURAS, 2012, p. 16).

Na França, desde 1975, já existia uma legislação na área de resíduos sólidos, que foi substituída em 2000 e posteriormente foi incorporado ao seu contexto, o Código do Meio Ambiente, alterado em 2011, cuja prioridade é “prevenir e reduzir a produção e a toxicidade dos resíduos, por meio de atuação na concepção, fabricação e distribuição de substâncias e



produtos, de forma a promover a reutilização, reduzir o impacto global do uso de recursos” (JURAS, 2012, p. 20).

Um aspecto importante da legislação francesa é a responsabilidade alargada do produtor

que prevê a responsabilidade do fabricante, importador ou distribuidor em gerir os resíduos ou contribuir para sua gestão, podendo ser de “forma individual ou coletiva por meio de eco-organizações, com divulgação na embalagem de que o produto deve ser separado para fins de coleta e reciclagem, além da obrigatoriedade de todo empreendimento vinculado à alimentação varejista com estrutura física maior que 2.500 m<sup>2</sup>, de dispor na entrada do estabelecimento espaços para coleta das embalagens dos produtos adquiridos pelos consumidores (JURAS, 2012, p. 21).

Com fins de tornar mais rígido o controle sobre as embalagens, o governo francês estabeleceu, através de decreto, a obrigatoriedade das empresas adotarem “um sistema individual de depósito e retorno autorizado ou contribuir para um sistema coletivo que favoreça o desenvolvimento da coleta seletiva de embalagens, com adesão a uma entidade credenciada pelo poder público” (JURAS, 2012, p. 21).

Na Espanha, a legislação de resíduos sólidos foi substituída em 2011, a fim de atender as Diretivas da União Europeia (legislações específicas para seus países integrantes) e apresenta como ordem de prioridade na gestão de resíduos – a prevenção (da geração de resíduos), a preparação para a reutilização, a reciclagem e outros tipos de valorização (incluída a energética) e, por último, a eliminação dos resíduos – além disso, fundamenta-se no princípio do poluidor-pagador, com custos da gestão dos resíduos sobre o gerador dos resíduos ou sobre o fabricante do produto após o uso pelo consumidor, nos casos em que se aplique a responsabilidade ampliada do fabricante do produto e metas arrojadas de coleta seletiva (JURAS, 2012).

Em Portugal, em 1986 ocorre o surgimento da Política Ambiental com inúmeras legislações, muitas atendendo as diretivas da União Européia (UE), inclusive as relacionadas à gestão dos resíduos sólidos, entretanto, somente em 1996, inicia-se a efetivação da mesma (JURAS, 2012).

A legislação portuguesa dispõe sobre a prevenção, regulamenta como ordem prioritária da gestão dos resíduos sólidos – a redução da produção e a nocividade dos resíduos, a reutilização e a reciclagem – e assim como em outras legislações internacionais, segue o princípio da responsabilidade de todos os cidadãos, ou “compartilhada”, além de apresentar como um dos pilares, a promoção da incineração como alternativa de tratamento (JURAS, 2012).

Nos Estados Unidos, a legislação de resíduos sólidos se distancia dos demais países no que diz respeito ao conceito de ciclo integral do produto, apesar de seguir o princípio do poluidor-pagador e da responsabilidade pelos resíduos gerados. O país apresenta várias leis que tratam da questão dos resíduos sólidos, sendo a mais recente instituída em 1990, Lei de Prevenção da Poluição

que deve ser evitada ou reduzida na fonte, sempre que possível, a poluição que não possa ser evitada ou reciclada (resíduos) deve ser tratada de maneira ambientalmente segura, sempre que possível e a disposição final ou outra liberação no meio ambiente deve ser empregada apenas como última opção e deve ser realizada de forma ambientalmente segura” (JURAS, 2012, p. 30).

Um aspecto que chama atenção na legislação federal norte-americana é que na mesma não existe artigo que dispunha sobre a responsabilidade ampliada do produtor, mesmo assim, alguns estados adotam-na como estratégia para aumentar a reciclagem dos produtos (JURAS, 2012, p. 30).

Na América Latina, o Chile, a Colômbia e o Peru já dispõem de legislações específicas de resíduos sólidos e vêm desenvolvendo uma política na área, tendo destaque para o Peru, que é considerada uma experiência exitosa. Em sua maioria, essas leis apresentam muitas convergências, dentre elas, a adoção do modelo de gestão integrada dos RSU, a participação de trabalhadores informais (catadores) em programas de coleta seletiva, incentivo a reciclagem e a substituição de lixões por aterros sanitários para destinação final dos resíduos (FIGUEIREDO, 2012).

O Brasil também possui uma legislação específica sobre resíduos sólidos desde 2 de agosto de 2010, a Lei nº 12.305, que complementa uma lacuna que existia na normativa ambiental, apesar da ampla quantidade de resoluções, decretos, portarias e outros instrumentos jurídicos que abordavam em seus artigos a temática, que datam do século 18, mais precisamente de 1880 (OLIVEIRA; MORAES, 2012).

De acordo com Oliveira e Moraes (2012), no século XIX já existiam regulamentações quanto aos serviços de limpeza pública e à destinação dos resíduos sólidos urbanos em locais distantes do meio urbano e, no século XX inicialmente, emergiram as leis que tratavam da proteção ambiental e da saúde humana, além de inúmeras outras sobre resíduos sólidos.

Concernente à legislação ambiental brasileira, dois marcos são muito importantes – a criação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que abordou de forma sistêmica os problemas ambientais, prevendo a conservação do patrimônio natural, buscando equilibrar interesses e metas econômicas, e a

Constituição Federal de 1988, que trata da questão ambiental preservando a lei supracitada, mas avançando em seus princípios – conforme o artigo 225, que delega a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, p. 148).

Da promulgação da Constituição Federal à criação do primeiro Projeto de Lei sobre resíduos sólidos, passaram-se três anos, quando em 1991 foi encaminhado para o Congresso Nacional o PL nº 203/91, que foi incorporado parcialmente em num novo PL, o nº 1991, em 2007, que resultou na Lei nº 12.305/2010, que duas décadas depois instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

É importante ressaltar que muitos aspectos da Política Ambiental, da Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) se fazem presentes nessa Legislação, que se fundamenta nos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador e poluidor-recebedor, assim como em muitas legislações internacionais (JURAS, 2012).

A Lei nº 12.305/2010 apresenta objetivos, princípios, instrumentos e diretrizes para a gestão e gerenciamento integrado dos resíduos sólidos, também aponta metas e trata das definições dos termos da área. Destaque para a ampla abrangência, uma vez que responsabiliza a todos pela geração dos resíduos, personalidades físicas e jurídicas, públicas e privadas, denominada de “responsabilidade compartilhada”, ou “alargada” ou “ampliada” do ciclo de vida dos produtos, como também aparecem em outras legislações internacionais.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010, que além de “instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa” (BRASIL, 2010b, p. 1).

Diferente das legislações europeias, a Lei brasileira aborda a inclusão socioproductiva dos trabalhadores informais, denominados de catadores de materiais recicláveis, por se tratar de um ator da cadeia produtiva específico no âmbito nacional, assim como em outros países da América Latina.

Vale ressaltar que para inclusão dos catadores, além da Lei nº 12.305/2010, o Governo sancionou o Decreto nº 7.405/2010, instituindo “o Programa Pró-Catador e denominando o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis” (BRASIL, 2010c, p. 1).

Vários artigos da referida Lei dispõem sobre a coleta seletiva, que executada pelas cooperativas e/ou associações de catadores de materiais recicláveis, favorece os municípios para captação de recursos junto ao Governo Federal, assim como aos que também optarem por soluções consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010a, p. 10).

Ao dispor sobre esse aspecto, sem proibir o tratamento dos resíduos sólidos através da incineração, a lei se mostra um tanto contraditória, uma vez que essa alternativa inviabiliza completamente o trabalho de catação, tendo em vista o direcionamento dos resíduos para à queima, ao menos, se os materiais com potencial reciclável forem segregados a partir das ações de coleta seletiva e reciclagem, as quais necessitam de efetivo apoio do poder público e da participação da sociedade e das empresas, estas últimas responsáveis por desenvolver a “logística reversa”, que consiste em “[...] um conjunto de ações destinadas a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em ciclos produtivos ou destinação final adequada” (BRASIL, 2010a, p. 2).

Conforme explicitado anteriormente, outros países dispõem sobre o item em suas legislações, como também já se encontram em andamento avançado, a exemplo da Alemanha, da Espanha e do Canadá. No contexto brasileiro, o processo ainda está em fase embrionária, isto é, em formação, com intervenções de natureza pontual e isolada por empresas e estabelecimentos comerciais e na esfera governamental, em processo de discussão sobre os acordos setoriais.

Todavia, é necessária a regulamentação da logística reversa por tipo de produto, o que até o momento, compreende apenas

os agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constituam resíduo perigoso, pilhas e baterias, pneus e óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes, produtos eletrônicos”, não atingindo as embalagens plásticas, vidros, dentre outros (BRASIL, 2010a, p. 16).

Outro aspecto relevante dessa legislação é o planejamento no setor, que se materializa a partir dos planos de resíduos sólidos (nacional e estadual) e de gestão integrada (municipal e intermunicipal), que devem apresentar, de um modo geral, um diagnóstico sobre a situação dos resíduos sólidos no território específico, proposições de cenários, metas e normas, além dos planos de gerenciamento integrado de resíduos sólidos para instituições de saneamento, serviços de saúde, indústrias, mineração ou que gerem resíduos perigosos (BRASIL, 2010a, p. 8).

O planejamento é uma ferramenta importante para sistematização e intervenção na problemática dos resíduos sólidos, contudo a Lei nº 12.305/2010 aborda de forma

‘preponderante’ este aspecto e em parte, ‘negligencia’ a formatação e/ou regulamentação do sistema de logística reversa, assim como do seu processo de fiscalização e controle e, do sistema de regulação do setor como um todo.

No Brasil, na última década, ocorreram avanços na área dos resíduos sólidos, não somente pelo quantitativo em leis, mas, sobretudo pela normatização de diversos aspectos que contribuirão se efetivamente forem colocados em prática, para uma maior qualidade de vida para a sociedade. Muitos Estados, antes mesmo da promulgação da PNRS, já possuíam suas legislações, a exemplo do Mato Grosso do Sul (Lei nº 2080/2000), Ceará (Lei nº 13.103/2001), Pernambuco (Lei nº 12.008/2001), Rio de Janeiro (Lei nº 4191/2003) e São Paulo (Lei nº 12.300/2006).

A Bahia, “tardamente”, quando comparada a outros estados, promulgou a Lei de Resíduos Sólidos, nº 12.932/2014, de 7 de janeiro de 2014, que é maior (com 70 artigos) e mais detalhada do que a Lei nº 12.305/2010, de uma forma geral, seguindo as prerrogativas da referida Lei, contudo inovando em alguns aspectos, com maior enfoque nas diretrizes da educação ambiental e da participação.

Oliveira e Moraes (2012) explicam que a existência da legislação por si só não tende a resolver a situação, devido a pouca efetividade das mesmas no Brasil, que pode se explicar por desconhecimento, por falta de educação e de responsabilidade ambiental ou por interesses econômicos e políticos.

Notório salientar que, no processo de elaboração das legislações de resíduos sólidos, brasileira e baiana, ocorreram o envolvimento e a participação de diversas instituições e segmentos sociais, que atualmente, concluída essa etapa, podem e necessitam exercer outro papel, tão quanto importante, o de fiscalização, cobrança e controle social, no sentido de fazer cumprir os dispositivos legais conquistados e a gestão adequada dos resíduos sólidos, isto é, dar continuidade ao processo de participação social, no entanto na perspectiva de garantir sua efetivação.

### 3.3 COMPREENDENDO A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A palavra participação, conforme Ferreira (2004), origina-se do latim *participatio* e significa ato ou efeito de participar. O verbo participar, dependendo do seu uso, pode ter vários significados: a) fazer saber, informar, anunciar, comunicar; b) ter parte em; c) ter ou tomar

parte; d) associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; e) ter traço (s) em comum, ponto (s) de contato (s), analogia(s). Para Avelar (2004, p. 225), participação provém de uma palavra latina, cuja origem remonta ao século XV, vem de *participatio*, *participacionis*, *participatum*. Significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento.

Nesse sentido, Oliveira (s/d) ressalta que a participação está relacionada à palavra ‘parte’, pois participar é “fazer parte, tomar parte ou ter parte em alguma coisa”, sendo que podemos fazer parte, tomando ou não, tendo ou não parte (OLIVEIRA, s/d, p. 2). A autora enfatiza que tais posicionamentos revelam o nível de participação de um grupo ou cidadão, destacando que ao fazer parte, tomando parte e/ou tendo parte, a participação se configura enquanto ativa, diferente de um indivíduo que apenas faz parte, sem envolvimento, isto é, sem tomar parte, expressa uma participação passiva, assim, se deriva “legítima participação e a pseudoparticipação” (OLIVEIRA, s/d, p. 3).

Bordenave (1983) discorre que a participação se constitui num caminho natural através do qual o homem exprime sua tendência inata de fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo, assim classifica em dois processos – micro (ocorre em grupos primários: família, amigos e vizinhos, nos quais as pessoas buscam geralmente objetivos pessoais e/ou imediatos) e macro (ocorre em grupos secundários: trabalho, associações e outros, e em terciários: movimentos sociais, partidos políticos, etc., intervindo nas lutas de seu tempo), sendo esta última

[...] essencial à contribuição para a sociedade como um todo, visto que interfere diretamente na dinâmica da história [...] fazendo parte dos movimentos históricos nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, permitindo que as pessoas construam, gerenciem e façam parte do processo. (BORDNAVE, 1983, p. 24)

O referido autor acrescenta que o processo participativo apresenta dois pilares que se complementam, um instrumental, que corresponde à eficácia e eficiência alcançadas, e um afetivo, constituída pelo sentimento de segurança e confiança, ambas proporcionadas pelo trabalho coletivo (BORDNAVE, 1983).

Demo (1993) complementa que a participação é algo processual, que se alcança aos poucos. Além disso, é inacabada, uma vez que ela não acontece uniformemente e sim com momentos de avanço e outros de retrocesso, necessitando sempre ser conquistada, isto é, “[...] é um constante vir-a-ser, que em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual [...] não existe participação suficiente, nem acabada [...]. A participação não pode ser entendida como dádiva, concessão ou como algo preexistente, é conquista” (DEMO, 1993, p. 18).

Na perspectiva de Tenório e Rozemberg (1997), a participação faz parte do cotidiano da coletividade humana através das relações sociais, destarte, ao longo da vida, as pessoas, por desejo próprio ou não, tendem a associar-se na busca de objetivos que lhes seriam de difícil consecução ou até mesmo impossíveis, de forma individual e isolada “[...] e associada à cidadania possibilita a apropriação, pelos indivíduos, do direito de construção democrática do seu próprio destino” (TENÓRIO, 2007, p. 21).

É notório salientar que nos processos participativos ocorre o ‘encontro’ e a produção de conhecimentos, a depender da relação de poder estabelecida pelos atores que detém mais informações e/ou conhecimento. Nesse caso, Tenório (2007) chama a atenção para a necessidade de integração dos conhecimentos na participação, que “[...] significa repensar o seu saber em confronto com outros saberes; fazer ‘com’ e não ‘para’, ocorrendo à diluição do poder entre os envolvidos” (TENÓRIO, 2007, p. 21).

Toro e Werneck (1996) se aproximam da referida teoria ao afirmar que toda participação promove aprendizagem, isto é, que através da participação os cidadãos concomitantemente ensinam e aprendem, ou melhor, se constitui numa verdadeira “troca” de saberes, que para Oliveira (s/d) expressa a ‘dimensão educativa’ inerente ao processo pois, ‘tomar parte’ requer e gera aprendizado.

Adicionalmente, Bordnave enfatiza a participação como algo a ser aprendido, sendo que as pessoas ao longo da vida desenvolvem esta prática social, essencialmente a partir da vivência, “[...] da práxis – da mistura entre a prática, a técnica, a invenção e a teoria – [...]”, assim como “[...] parece que só se aprende a participar, participando”, pois “[...] a participação não é um conteúdo que se possa transmitir, mas uma mentalidade e um comportamento com ela coerente” (BORDNAVE, 1983, p. 74).

Tenório e Rozemberg (1997) ressaltam que, para a participação ocorrer, é necessário atendimento de alguns pressupostos: o desenvolvimento da consciência do cidadão sobre sua participação (onde, por que, como e para que está participando); a participação sempre precisa ser assegurada e não concedida; e, por fim, ser voluntária, nunca imposta ou forçada, porque, conforme Toro e Werneck (1996, p. 5), “[...] a participação é um ato de liberdade”, daí deve ser somente convocada e estimulada e o cidadão deve ter o direito de decidir sobre ela, sendo que essa escolha depende, dentre outros aspectos, “[...] das pessoas se verem ou não como responsáveis e como capazes de provocar e construir mudanças”.

Oliveira (s/d) reafirma essa análise, enfatizando sobre a importância da constante mobilização e criatividade para promoção da participação, necessitando de instrumentos,

comunicação e métodos adequados para cada contexto social. Na perspectiva teórica de Toro e Werneck (1996), mobilizar significa

[...] convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados, [...] convocar vontades, significa convocar discursos, decisões e ações no sentido de um objetivo comum, para um ato de paixão, para uma escolha que “contamina” todo o cotidiano. (TORO; WERNECK, 1996, p. 5)

A partir dessa consideração, podemos inferir que a participação se faz presente na história da humanidade, entretanto assumindo formas, densidades e espaços diferentes, conforme contextos- social, econômico, político e cultural das sociedades. No Brasil, considera-se o cenário da década de 90 como importante no processo de institucionalização da participação no âmbito da gestão pública, sendo a Constituição Federal de 1988 um marco. Sob este direcionamento, a participação então se encontra estreitamente vinculada à descentralização das políticas públicas, contribuindo de certa medida para a democratização do poder público e, sobretudo para o fortalecimento da cidadania. Desde então, desenvolve-se significativamente tanto a reflexão, quanto as práticas e processos participativos.

Tenório e Rozemberg (1997) acrescenta que a expansão das experiências participativas no Brasil a partir da década de 1990, se explica através da conjuntura política favorável e do incentivo dos organismos mundiais e das agências governamentais de financiamento. Segundo Carvalho (1998), esse processo possibilitou o surgimento de “espaços públicos” que “criam interfaces entre Estado e sociedade na gestão de interesses coletivos”, ou “esfera pública”, “[...] espaço social onde ocorre a interação dialógica entre a sociedade civil e o Estado, decidindo sobre as políticas públicas” (TENÓRIO, 2007, p. 14).

Jacobi (2000) contribui sinalizando que, desde a década de 1980, a participação se destacou no Brasil, principalmente porque foi o instrumento de redemocratização do país e de descentralização das políticas públicas, que Tatagiba (2002, p. 47) denomina de “[...] movimento intenso de atores e forças sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas”, podendo a participação ser um instrumento de democratização do processo de controle do Estado e de suas políticas, assim como da eficácia dos seus resultados, variando a partir da natureza dos governos, da capacidade de pressão da sociedade civil, da setorialização dos projetos, dentre outros aspectos.

Nesse sentido, a referida autora sinaliza que a expectativa em torno da inserção da participação nos espaços institucionais se relacionava as mudanças positivas que poderiam gerar no processo de elaboração, implementação e execução das políticas públicas brasileiras, diante da crise vivenciada pelo setor público na época e das crescentes demandas sociais, que



exigiam respostas de um Estado mais moderno, eficaz e eficiente. Nessa direção “[...] a sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle, estando mais próxima do Estado e imprimir uma lógica mais democrática da prioridade na alocação dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2002, p. 47).

Na verdade, Tatagiba (2002) analisa tais aspectos como promessas que de fato não se sabe em que medida seu alcance e seus benefícios compensarão o seu custo, especificamente com relação aos desafios, caracterizados como grandes e complexos, a exemplo da centralidade do Estado na elaboração da pauta, a baixa capacitação dos cidadãos sobre as políticas públicas e consequentemente a baixa capacidade propositiva, as relações clientelistas entre o Estado e a sociedade, o compartilhamento do poder, a fragilidade deliberativa, dentre outras.

Dagnino (2002) também discorre sobre os limites e possibilidades da participação no âmbito dos espaços públicos, na construção democrática no Brasil, que “[...] não se concretiza utopicamente de forma linear, mas sim contraditória, fragmentada, tensa e permeada de conflitos” (DAGNINO, 2002, p. 279-280). Esses conflitos são provenientes da relação entre a sociedade civil e o Estado, com variações, podendo ser maiores ou menores, a partir de como se dá em seu interior- a partilha do poder, o compartilhamento dos projetos políticos, a questão da representatividade e o impacto cultural.

Sobre a partilha do poder, a autora chama a atenção que a mesma se constrói sob o paradigma contraditório entre a resistência do Estado, em dividir o poder das decisões sobre as políticas públicas e a sociedade civil, em participar e exercer o controle social de forma efetiva. Nesse âmbito, algumas experiências participativas demonstram que a função deliberativa característica dos espaços públicos tem-se a reduzir a ponto de se configurar apenas consultiva ou legitimadora das decisões do Estado, e quando de fato a função deliberativa existe, se constitui enquanto limitada, não envolvendo decisões amplas, de maior impacto para a sociedade (DAGNINO, 2002).

No âmbito estatal, vários elementos impedem a efetiva partilha de poder, alguns com origens na resistência aos processos de decisões mais democráticos e outros, com relação à estrutura do Estado, que constituem

[...] a razão tecnoburocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a “falta de sensibilidade e o despreparo” da burocracia estatal, a falta de recursos, a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida que são submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso às informações, etc. (DAGNINO, 2002, p. 283, grifos do autor).

Para a sociedade civil, as maiores dificuldades na partilha do poder nos processos participativos são a “baixa qualificação técnica e política, associado ao desconhecimento sobre o funcionamento do Estado, do aparelho estatal e de seus procedimentos” (DAGNINO, 2002, p. 282-284). Destarte, para o caráter fundamental da qualificação política, principalmente por causa da convivência de muitos atores nestes espaços públicos, com concepções e interesses diversos, assim como seus “projetos políticos”, que consiste “[...] num sentido próximo da visão gramsciana, no conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2002, p. 282-284).

Dessa forma, o projeto político varia de acordo com os interesses envolvidos e conseqüentemente, promovem uma participação numa dupla perspectiva, ora de “compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante” e de poder entre o Estado e o conjunto da sociedade, caracterizando uma “confluência” entre os mesmos numa concepção de “gestão pública”, denominada por Teixeira (2002) de “encontro participativo”. Outrora, conforme Dagnino (2002, p. 288), “[...] projetos políticos distintos ou, complementares, pela lógica instrumental do Estado e da sociedade civil, caracterizada como confluência perversa”, que

[...] emergem a partir da existência de “dois processos distintos”, de direções opostas, e até antagônicos, um de ‘alargamento’ da democracia, expressado através da criação de espaços públicos e de crescente participação da sociedade civil e outro, de implementação do ajuste neoliberal, com ‘encolhimento’ da atuação do Estado e transferência de responsabilidades para a sociedade civil, ambas requerem uma sociedade civil ativa e propositiva (DAGNINO, 2005, p. 21-22, grifos do autor).

No âmbito da confluência perversa, “[...] a participação da sociedade civil ocorre em um terreno minado, com avanços ou recuos de cada um desses projetos, sendo a sociedade civil uma parceria ideal para a transferência de responsabilidades do Estado”, denominada também de “complementaridade” (DAGNINO, 2002, p. 289).

Os conceitos apresentados permitem inferir que o entendimento sobre o contexto dos espaços públicos perpassa pela identificação dos projetos políticos e a relação existente entre eles, isto é, a confluência de um mesmo projeto ou uma confluência perversa entre projetos distintos dos atores envolvidos.

Outras questões inerentes aos espaços públicos são – a representatividade, que influencia proporcionalmente nas possibilidades de partilha de poder, como também de negociação com o Estado e, o impacto cultural democrático gerado, visto que “[...] sua existência confronta as concepções elitistas de democracia, as concepções tecnocráticas e

autoritárias do Estado, promove o reconhecimento da pluralidade e do conflito, além do reconhecimento dos direitos dos excluídos da cidadania” (DAGNINO, 2002).

Assim ao avaliar os processos participativos faz-se necessário levar em conta os projetos políticos intrínsecos, suas “confluências, perversa ou não”, o significado das políticas públicas e de seus espaços de formulação, seus limites e possibilidades, considerando a elaboração das políticas públicas

[...] como múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo, se evidentemente, esse projeto for capaz de manter um vínculo orgânico em relação a essas ações pontuais, conferindo-lhes uma articulação e direção própria (DAGNINO, 2002, p. 300).

Adicionalmente, a autora enfatiza que esses processos de avaliação, devem levar em conta a complexidade, a diversidade dos contextos, das relações e das forças políticas dos espaços públicos. Ainda ressalta que tais espaços necessitam serem efetivamente públicos, assim como as políticas públicas e o reconhecimento da dimensão do conflito inerente a eles, criando “contextos favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas” (DAGNINO, 2002, p. 300).

Avritzer (2007) complementa enfatizando a importância da qualidade deliberativa e a capacidade distributiva, isto é respectivamente, o potencial qualitativo das deliberações e decisões coletivas relativas ao caráter distributivo dos bens públicos. Para o autor, a importância da participação se fundamenta na deliberação e no seu efeito distributivo das políticas. Nesse direcionamento, no âmbito do processo de elaboração das Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos, faz-se necessário analisar como tais aspectos teóricos se manifestam ou são percebidos, isto é, no caso da existência da participação, como acontecem, quais os envolvidos e seus projetos políticos ou interesses, conflitos, limites e possibilidades, assim como os efeitos dessa participação.

### 3.4 A PARTICIPAÇÃO: “ALIADA” NAS POLÍTICAS NACIONAL E ESTADUAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS?

A Lei nº 12.305/2010, que institui a PNRS, tramitou no Congresso Nacional durante duas décadas, mas até chegar a sua promulgação percorreu um longo processo. Em

1991, foi encaminhado, à Câmara de Deputados, o Projeto de Lei nº 203/91, que dispunha sobre o tratamento dos resíduos sólidos e, somente em 2001, a Câmara dos Deputados criou a Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos, com o intuito de apreciar e promover a formulação de uma proposta substitutiva global, com a inclusão de elementos dos diversos projetos de lei correlacionados à questão dos resíduos sólidos. Contudo, diante do término do mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a mesma foi extinta.

Em 2003, o Presidente Lula instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, a fim de promover a integração das ações de saneamento ambiental no âmbito do governo federal, o qual reestrutura o setor de saneamento e resulta na criação do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos (BRASIL, 2012b, p. 1).

Dando continuidade ao processo de constituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2004, o MMA organizou grupos de discussões interministeriais e de suas secretarias, com a finalidade de elaborar uma proposta para regulamentação dos resíduos sólidos no país. Além disso, realizou o seminário Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos, possibilitando a participação da sociedade para formulação da nova proposta de projeto de lei (BRASIL, 2012b, p. 2).

Em 2005, foi constituído um grupo interno na Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do MMA, para consolidação das contribuições geradas no seminário supracitado e de atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos no país, além de um amplo debate realizado com os Ministérios das Cidades, da Saúde, através da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Fazenda (BRASIL, 2012b, p. 1).

Na perspectiva de ampliação da participação e contribuições à PNRS, o MMA inseriu os resíduos sólidos como temática prioritária na II Conferência Nacional de Meio Ambiente e promoveu juntamente com o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), seminários regionais sobre o tema com diversas Instituições – “Ministério das Cidades, Funasa, CEF, CNI, FIESP, ABES, CEMPRE, Fórum Lixo & Cidadania e Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo” (BRASIL, 2012b, p. 2).

Em 2007, o Poder Executivo propôs o Projeto de Lei nº 1991/2007, que institui a PNRS e envia à Casa Civil, que, de acordo com o MMA (BRASIL, 2012b, p. 03) “apresenta forte inter-relação com outros instrumentos legais na esfera federal, tais como a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/1995), e seu Decreto regulamentador (Decreto nº 6.017/2007)”. De igual modo, está inter-relacionado

com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, de Saúde, Urbana, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e as que promovem inclusão social (BRASIL, 2012b, p. 3).

Com o objetivo de debater o PL nº 1991/2007, foi constituído um Grupo de Trabalho (GTRESID), que participou de debates com a Casa Civil e de audiências públicas em 2008, com contribuição da CNI, da representação de diversos setores interessados e do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), resultando num Relatório Final, aprovado pelo Congresso em março de 2010 e analisado em quatro comissões do Senado, com aprovação em julho e no mês subsequente o sancionamento, conforme já explicitado anteriormente neste texto (BRASIL, 2012b, p. 03).

Nesse processo, a participação de diversos segmentos da sociedade (das esferas públicas, privadas, da sociedade civil e movimentos sociais) foi viabilizada pelo governo federal, através da constituição de Grupo de Trabalho, envolvendo muitos Ministérios, com reuniões e debates, como também através da realização de audiência e consulta pública, conferência e seminários. No entanto, a referida participação pode ser também analisada sob o ponto de vista de sua composição, devido à grande representatividade e envolvimento do setor empresarial através da FIESP, CNI, CEMPRE, Instituição bancária (Caixa Econômica Federal) e outras, em detrimento dos movimentos sociais, categoriais e Instituições da área.

Na Bahia, o processo de elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos iniciou em 2009, com a constituição do Grupo de Trabalho (GTPERSOLIDOS), composto por membros da Câmara Técnica de Saneamento do Conselho Estadual das Cidades (ConCidades/BA), 2 representantes das demais Câmaras Técnicas (Habitação, Mobilidade e Planejamento Territorial Urbano) e diversas representatividades sociais (dos segmentos público, privado, ONGs e Instituições de Ensino), através da Resolução Nº 009/2009 do ConCidades – posteriormente ampliada pelas resoluções 13/2009 e 22/2010 – juntamente com a SEDUR (FERREIRA, 2011, p. 5).

Segundo Ferreira (2011), os objetivos do GTPERSOLIDOS eram

[...] acompanhar a SEDUR no processo de leitura da realidade urbana e das localidades rurais dos municípios, referente à gestão de resíduos sólidos, tendo como base os Territórios de Identidade; participar ativamente da discussão pública para a elaboração da Política Estadual de Resíduos Sólidos; identificar e envolver atores públicos ou privados que, direta ou indiretamente, venham a sofrer os impactos pela implantação da Política Estadual de Resíduos Sólidos, estimulando a parceria, sinergia e complementaridade das ações, respeitando as especificidades de competência e a atuação dos órgãos governamentais e, contribuir para a formulação de proposições para a construção da referida política. (FERREIRA, 2011, p. 2)

Tendo como referencial os conceitos de Carvalho (1998), Dagnino (2002) e Tenório (2007), podemos inferir que o GTPERSOLIDOS se constitui em um “espaço público” para construção democrática das políticas públicas, não eximindo a responsabilidade do Estado, isto é, do Poder Público, mas compartilhando com a sociedade uma forma “[...] de solucionar um dos mais graves problemas do saneamento básico do Estado da Bahia – a gestão deficiente dos resíduos sólidos urbanos, através da participação social e da legitimação das demandas sociais” (FERREIRA, 2011, p. 4).

É relevante salientar que Ferreira (2011) se aproxima parcialmente de Bordnave (1983), Toro e Werneck (1996), Tatagiba (2002), Tenório (2007), ao tratar do GTPERSOLIDOS enquanto espaço de aprendizagem, a partir da realização de estudos, pesquisas, palestras e capacitações, visto que o processo exige e também promove o conhecimento. Assim, durante os anos de 2009 e 2010 foram realizadas reuniões e debates do referido GT sobre a minuta preliminar do Projeto de Lei. Em 2011, com o uma primeira versão da minuta já construída, foram realizadas apresentações junto aos Conselhos do Meio Ambiente e das Cidades, uma vídeo conferência para trinta cidades do Estado (inclusive, em Ilhéus) e um período de consulta pública on-line com o intuito de apresentar o documento e ampliar a participação ao processo, que recebeu muitas contribuições da sociedade, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1** – Contribuições da consulta pública da PERS/BA por segmento social

Entidades	Quantidade
Sociedade Civil	17
Academia (UFBA, UEFS, UESC, UESB, Área 1 e Coimbra)	29
Associações (ABES/BA, ABETRE, CIEA e Fórum Lixo e Cidadania)	30
Catadores (Cooperativas, MNCR/BA e Fórum Lixo e Cidadania)	48
Poder Público Estadual e Municipal (CONDER, SUCAB, SEMA, SEDUR, MPE e LIMPEC)	38
Setor Empresarial (SINDUSCON, FIEB e Petrobrás)	27
Total	189

**Fonte:** FERREIRA, Maria Valéria Gaspar de Queiroz, Anais II COBESA, Salvador, 2012.

De acordo com a tabela acima, a maior participação na consulta pública, do ponto de vista quantitativo, foi do segmento dos Catadores, com 48 contribuições, aproximadamente 27% do total de contribuições, que, de acordo Dantas (informação pessoal)<sup>3</sup>, Técnico de Apoio do PANGEA/MNCR, as demandas relacionavam a proibição da incineração como forma de tratamento dos resíduos sólidos e o protagonismo dos catadores no manejo dos resíduos sólidos e no processo de execução da educação ambiental e da logística reversa, no entanto as mesmas não foram atendidas, em detrimento das questões de interesse do Estado e dos empresários que foram totalmente atendidas, expressando assim, o cunho econômico assumido pela PERS Bahia.

Finalizado o período de consulta pública, foi realizada a inserção das contribuições no documento final que foi apresentado numa Reunião de Culminância- entre o GT PerSólidos, o ConCidades/BA e o CEPRAM. Em 2011, é enviado para a Casa Civil e Procuradoria Geral do Estado (PGE) e, posteriormente para a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, como Projeto de Lei nº 20.350/2013, que foi aprovado em 27 de dezembro de 2013, constituindo a Lei nº 12.932/2014, promulgada em 7 de janeiro de 2014.

Dessa forma, tanto a elaboração da PNRS, quanto da PERS, envolveram a participação, mas, segundo Avritzer (2007), o mais importante não é a participação em si, e sim, sobretudo, o processo deliberativo e os efeitos deste para as pessoas, para as políticas públicas e para a sociedade, denominada de “capacidade deliberativa”. Assim, a participação desses diversos atores foi de grande relevância, contudo maiores ainda têm de ser o resultado do processo (a lei) e o alcance dela e da Política.

Além disso, os “espaços públicos” constituídos pela discussão das PNRS e PERS foram permeados de disputa de interesses entre grupos políticos e econômicos vinculados à temática em debate ou dos segmentos da sociedade – os “projetos políticos” – que tendem a se acirrar, especificamente com relação aos resíduos sólidos, devido as “grandes possibilidades de negócio que abrem na sociedade moderna, associados com o reaproveitamento e comercialização destes resíduos” (FERREIRA, 2011, p. 2).

Nesse sentido, a atuação do governo, visando promover a participação, pode ser compreendida como estratégia para atender duplamente e de forma assimétrica, as demandas da sociedade pela regulamentação de uma política para os resíduos sólidos e a garantia dos interesses privados do segundo setor, apesar da responsabilidade de todos, do Estado, da

---

<sup>3</sup>DANTAS, A. L. **Processo de elaboração da PERS** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por as emanuelaspinola@hotmail.com, em 19 jan. 2013.

Iniciativa privada e sociedade, na geração dos resíduos sólidos.

Tal constatação pode ser confirmada através da análise das leis que instituem a PNRS e a PERS, uma vez apresentam de forma majoritária o aspecto da logística reversa (de fundamental interesse do empresariado), que perpassa de forma muito superficial o aspecto da incineração, isto é, não dispõe sobre o seu impedimento e sinaliza de forma discreta a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis, situação que se aproxima da perspectiva teórica de Dagnino (2002) sobre a existência dos “projetos políticos” inerentes à participação e as “confluências perversas” que modelam o espaço público

[...] entre um projeto participatório, construído a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos [...] a perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. (DAGNINO, 2002, p. 289)

Assim, a construção da PNRS de forma participativa, seria como uma arena composta por atores de interesses diversos, com diferenças, semelhanças, e até mesmo, divergências e o governo buscando atendê-los, claro, de forma também diferenciada, inclusive a partir dos seus interesses e projetos políticos.

Situação perceptível na construção da PERS, tendo em vista que o processo foi participativo ou aberto à participação e de fato a mesma ocorreu, contudo, o resultado dela, a Lei nº 12.932/2014 expressa a que “projeto político” está atendendo ou favorecendo em maior parte, isto é, contemplando demasiadamente os interesses econômicos. Nesse sentido, o problema não foi o espaço de participação, mas como a usaram para legitimar um modelo de desenvolvimento hegemônico voltado para o grande capital, os interesses econômicos e políticos do Estado e do Mercado, assim como não contemplaram as demandas centrais dos catadores, os quais tem a intenção de propor modificações na lei.

Tatagiba (2002) salienta que muitas vezes os “espaços públicos” também reproduzem as desigualdades sociais externas a eles, daí o grande desafio de minimizá-la, no âmbito dos Grupos de Trabalhos de Resíduos Sólidos (nacional e estadual), talvez, os segmentos e movimentos sociais tenham apresentado maior envolvimento, mas com menor atendimento de suas demandas, em detrimento da força e representação do grande capital que conseguiu, além de tornar o processo mais lento, atender de forma ampliada seus interesses.

Levando em conta a trajetória política na Bahia nos últimos cinquenta anos, podemos considerar como um grande avanço, a interlocução entre o governo e a sociedade civil existente atualmente nos espaços públicos, mesmo com todas as limitações, as dificuldades e os



problemas explicitados, principalmente tendo em vista a forte influência “[...] do padrão de sociabilidade do Nordeste- de rejeição à modernização, do reforço das estruturas oligárquicas e do fortalecimento de um padrão hierárquico de relação entre os indivíduos [...] posturas antiparticipativas” (AVRITZER, 2007, p. 17).

Muitos dos problemas inerentes à participação na Bahia talvez se justifiquem, de acordo com Avritzer (2007), pelos aspectos relativos às origens do “carlismo antiparticipativo” e das instituições participativas que surgem com mais força nas cidades de oposição ao carlismo, haja vista que “[...] na Bahia as instituições participativas operam no marco do carlismo versus o anticarlismo” (AVRITZER, 2007, p. 43). O referido autor ainda pontua que os processos participativos na Bahia apresentam, como características, o conservadorismo, a fragilidade, a corrupção e a sobreposição dos interesses pessoais como públicos, uma verdadeira “caixa-preta”, herança histórico-cultural, com traços marcantes do “mandonismo”.

Em seu estudo sobre a participação social no Nordeste, Avritzer (2007) conclui que o “carlismo mandonista” perdeu força e, atualmente, o estado vem experimentando a ampliação democrática, comum à realidade de outros estados brasileiros e a uma tendência contemporânea. E especificamente nesse estado, essa ampliação se relaciona diretamente com as experiências de participação em cidades de oposição ou “anticarlista”, como é o caso de Vitória da Conquista e Alagoinhas, que impactou na administração pública e na capacidade financeira, criando um espaço mais acelerado de acesso aos bens públicos. Mesmo estando na mesma região, o Pernambuco e o Ceará apresentam modelos de participação bastante diferentes, conforme Quadro 5.

**Quadro 05** – Modelo de participação em três Estados da Região Nordeste

Estado	Pernambuco	Ceará	Bahia
Origens do Processo participativo	Movimentos urbanos durante a democratização	Induzida pelo Estado pela via intraoligárquica	Carlismo adota postura antiparticipativa
Instituições Participativas	Criadas a partir da formação da sociedade civil nos anos 1980	Obedecem à nova lógica do poder no Estado, a partir nos anos 1980	Surgem com mais força nas cidades de oposição ao carlismo
Modelo	Emerge a partir das demandas dos próprios atores sociais	Emergem do incentivo estatal	Estado e sociedade política adotam posturas antiparticipativas

**Fonte:** AVRITZER, L. (Coord.). Pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste”, 2007.

Os dados da pesquisa revelam que nos três estados do Nordeste (Bahia, Ceará e Pernambuco), as origens, as instituições participativas e, conseqüentemente, os modelos de participação eram diferentes. Destarte, na Bahia para a tradição “carlista”, de postura contrária aos processos participativos, os quais emergiram especificamente nos municípios de contextos políticos de oposição ao “carlismo”.

A referida pesquisa também buscou identificar as tendências associativas na região, na qual a Bahia apresentou o maior número de Associações dentre os três Estados que participaram, apresentando a cidade de Ilhéus uma média associativa de 0,42 (associação/mil habitantes), ocupando o terceiro lugar no ranking baiano, constituído por nove grandes cidades, dado muito positivo e favorável à participação. Além disso, o município ocupa o 4º lugar no ranking do número de instituições participativas e o 7º lugar no ranking da participação, entre as vinte e duas cidades que constituía a amostra da pesquisa no Nordeste. Destaque para a cidade de Salvador, que o estudo identificou 7.299 instituições, um número quase três vezes maior do que a segunda cidade, Recife, com 2.257 instituições, sendo em sua maioria de natureza étnica. (AVRITZER, 2007).

Os dados apresentados e a vivência profissional também contribuíram no interesse em conhecer a participação em Ilhéus, tendo em vista a força e a legitimidade dos processos, situação atípica, uma vez que a formação social, histórica, política e cultural da cidade e da região foi fortemente imbuída pelo coronelismo e clientelismo através das monoculturas da cana-de-açúcar e do cacau.

#### 4. METODOLOGIA

A metodologia num trabalho de natureza acadêmica se refere exatamente à descrição dos meios, caminhos e atores envolvidos para alcançar os objetivos desejados em relação a um determinado objeto de estudo. Assim, perpassa pela escolha do método, pelo tipo de pesquisa, pela abordagem, pelos instrumentos e técnicas mais adequados conforme o propósito do trabalho.

A pesquisa desenvolvida neste trabalho consiste na análise de dados secundários e na produção de dados primários, com o objetivo de responder a pergunta que define o problema da pesquisa. Para Andrade (2004), a pesquisa científica consiste no conjunto de procedimentos sistemáticos, baseados no raciocínio lógico que busca soluções para os problemas propostos através de métodos científicos. Minayo (2011) enfatiza a importância da pesquisa científica para o questionamento e construção da realidade, que mesmo se constituindo prioritariamente enquanto ação teórica apresenta um componente prático, tendo em vista que “[...] vincula pensamento e ação [...] assim as questões de investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas” (MINAYO, 2011, p. 16).

Tendo em vista a natureza subjetiva do objeto de estudo proposto, optou-se pelo emprego da abordagem qualitativa, que se relaciona, segundo Minayo (2011, p. 21), “[...] com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes [...] entendido como parte da realidade social”, construída, vivida, refletida e compartilhada entre os homens.

Dessa forma, a pesquisa qualitativa visa conhecer e interpretar o significado das “[...] relações, das representações e da intencionalidade [...] dos símbolos no mundo” (MINAYO, 2011, p. 21-22), os quais não podem ser quantificáveis. Essa abordagem pode ser associada à coleta e análise de texto, à observação documental e participante (MOREIRA, 2002). Para emprego dessa abordagem, utilizou-se das técnicas: entrevista semidirigida, análise bibliográfica e análise documental.

A fim de construir uma reflexão sobre os fundamentos das Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos, instituídas respectivamente em 2010 e 2014, foi utilizado um roteiro de análise documental para as Leis nº 12.365/2010 e nº 12.932/2014, que respectivamente institui a PNRS e a PERS e seus Projetos de Lei nº 203/1991 e 20.350/2013. Além dessas leis, também foram analisados os Decretos nº 7.404/2010, que regulamenta a PNRS e institui o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a

Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e o nº 7.405/2010, que institui o Programa Pró-Catador e dispõe uma nova denominação para o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. O referido roteiro de análise documental, apêndice G, é composto por itens que abordam o objeto, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos, modelo de gestão, participação, responsabilidades dos Estados e municípios, metas e pontos convergentes e divergentes entre as legislações.

Adicionalmente, outras legislações anteriores as PNRS e PERS também foram analisadas na perspectiva de identificar informações sobre a temática de resíduos sólidos incorporadas no âmbito das mesmas – sendo elas – a que dispõe sobre as normas gerais de contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.017/2005) e as que instituem as Políticas Nacionais de Meio Ambiente (Lei nº 6.932/1981) e de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007).

Para conhecer o processo de geração, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos em Ilhéus, foi realizada uma entrevista semidirigida (roteiro apêndice F), aplicada com o responsável pela gestão dos RSU, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Ilhéus.

O roteiro era constituído por itens sobre dados da SEDUR, do saneamento básico no município, legislação em resíduos sólidos e informações financeiras; sistema de limpeza urbana, unidade de disposição final, a adequação à Política Nacional de Resíduos Sólidos e as instâncias de participação na gestão dos RSU em Ilhéus.

De forma complementar, também foram utilizados dados secundários do IBGE – SNSB e da SEPLAN do governo do estado, sobre elementos demográficos, socioeconômicos e históricos de Ilhéus e, do SINIS, SINISA, PNSB e Panoramas dos Resíduos Sólidos da ABRELPE (2010, 2011 e 2012) no tocante aos resíduos sólidos, além da análise de relatórios e documentos internos da CONDER e do Grupo de Trabalho de Ilhéus.

Na perspectiva de identificar institucionalmente as instâncias e espaços de participação no âmbito do movimento de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, no momento da aplicação do roteiro de entrevista semidirigida sobre a caracterização da gestão do manejo dos RSU, foi realizado encontro com o gestor da SEDUR sobre a temática. Além disso, foram levantadas informações de fontes secundárias, através de pesquisa documental em legislações municipais, relatórios, atas, matérias de jornal e de internet vinculadas à área.

Com o objetivo de conhecer a participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, foram entrevistados os representantes de dez instituições envolvidas, divididos em quatro blocos: o Estado, representado pela CONDER/Governo do Estado da Bahia, a

SEDUR/Prefeitura Municipal de Ilhéus e o Ministério Público Estadual; a sociedade civil, representada pelo Instituto Nossa Ilhéus (INI), pela Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá (AMBHS) e pela Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis (COOLIMPA); o sociedade civil, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); e a iniciativa privada, representada por um grande gerador de resíduos sólidos que participa da coleta seletiva solidária em andamento no município e participa, desde 2011 da implementação da PNRS na cidade – a Faculdade de Ilhéus – e pela Empresa de Coleta de Resíduos em Ilhéus, a Solar Ambiental.

Além disso, foi envolvido na pesquisa, um grande gerador de resíduos sólidos de natureza pública, a INFRAERO, a fim de comparar sua participação com a de outro grande gerador, mas de natureza privada. O roteiro de entrevista semidirigida (apêndice F), que foi organizado em dois itens, sendo o primeiro relacionado à identificação, ao objeto, ao objetivo, a missão e a visão institucional, e o segundo por perguntas sobre a participação, dentre as mais importantes: o conceito, como a percebe na implementação da PNRS em Ilhéus, os atores e os projetos políticos envolvidos, os estímulos, as dificuldades, os elementos que influenciam e/ou favorecem a participação, o papel ou função de cada ator, as motivações e justificativas para participar e se o processo democratizava ou descentralizava as ações.

Minayo (2011, p. 64) define entrevista, como “[...] uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador, com o objetivo de construir informações pertinentes ao objeto de pesquisa”. Optou-se por essa técnica por possibilitar a obtenção de dados subjetivos e a ampliação da compreensão do contexto da realidade social.

A técnica de entrevista semidirigida é definida por Moreira (2002) como aplicação de conjunto de questões desenvolvidas por meio do uso de um roteiro, previamente estabelecido pelo pesquisador, onde permite a inclusão de novos questionamentos não pré-definidos no roteiro já elaborado. Assim, empregou-se, a fim de caracterizar a geração, o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos no município de Ilhéus, identificar institucionalmente as instâncias e espaços de participação, os atores e suas contribuições no âmbito do movimento de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba.

Com o objetivo de complementar as informações sobre os resíduos sólidos e a participação, o referido estudo utilizou também a pesquisa documental, a qual difere da pesquisa bibliográfica devido às fontes, pois se constituem de documentos de arquivos, relatórios, atas, enfim, documentos de instituições e/ou oficiais.

Para compreensão da temática dos resíduos sólidos, da participação e dos dados obtidos pelo estudo foi utilizada a pesquisa bibliográfica, que, segundo Andrade (2003), é o

levantamento e consulta do maior número de obras sobre determinado assunto em livros, artigos científicos, revistas especializadas e internet.

O tratamento dos dados obtidos neste estudo foi constituído por duas etapas. A primeira etapa foi subdividida em mais duas, pois se tratava de dados de natureza distinta e de fontes principalmente documentais, pois abordou a discussão dos fundamentos das Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos e a caracterização da geração, do tratamento e da destinação dos resíduos sólidos no município de Ilhéus-Ba.

O primeiro momento da etapa 1, cujo objetivo era discutir os fundamentos das PNRS e PERS, tiveram como fontes documentos, isto é, as legislações na área, sendo que as categorias observadas foram a promulgação, o objeto, os objetivos, os princípios, as diretrizes, os instrumentos, o modelo de gestão, a participação, as responsabilidades e as metas, tratadas a partir de sua identificação e comparação com outras legislações (pontos convergentes e divergentes), que por fim foram descritas neste estudo.

O segundo momento da etapa 1 partiu do objetivo de caracterizar o manejo dos RSU em Ilhéus-Ba, tendo como fontes documentos diversos (relatórios e dados secundários), além de contato com o gestor da SEDUR através da aplicação de roteiro de entrevista dirigida, nos quais foram identificadas as categorias geração, tratamento e destinação final dos RSU em Ilhéus-Ba, as quais também foram descritas neste estudo.

A segunda etapa do tratamento dos dados focou a caracterização da participação na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, a partir da aplicação de um roteiro de entrevista semi dirigida com as instituições envolvidas no processo. As informações obtidas foram categorizadas da seguinte forma: 1) Participação-conceito e a relação da instituição com a prática da participação; 2) PNRS - o conhecimento, o envolvimento, o motivo para participar e, a capacitação; 3) Participação na implementação da PNRS em Ilhéus - a justificativa, discussão/decisão, satisfação e classificação; 3.1) estímulos, obstáculos e influências; 3.2) interesses e projetos políticos; 3.3) relevância em Ilhéus, opinião sobre a participação dos envolvidos e o que necessita melhorar 3.4) os efeitos da participação (descentralização e/ou democratização).

Posteriormente, as informações foram tratadas através da escuta e transcrição do áudio das entrevistas, decomposição e registros das informações a partir das categorias descritas acima, sistematizadas na construção do texto, com realização de inferências e interpretação dos resultados, com apoio do referencial teórico, conforme Quadro 6.

**Quadro 06** – Esquema do tratamento dos dados dos roteiros de entrevista semiestruturado

ETAPAS	OBJETIVOS	CATEGORIAS	FONTES	TRATAMENTO	ANÁLISE
1 <sup>a</sup>	Discutir os fundamentos das PNRS e PERS	Promulgação, objeto, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos, modelo de gestão, participação, responsabilidades e metas.	Legislação de RS	Identificar cada categoria na Legislação;  Comparar com Políticas diversas (pontos divergentes e convergentes)	Descrição
	Caracterizar o manejo dos RSU em Ilhéus-Ba	Geração, tratamento e destinação final dos RSU em Ilhéus-Ba.	Entrevista com gestor da SEDUR e documentos internos diversos	Identificar dados sobre cada categoria.	Descrição
2 <sup>a</sup>	Caracterizar a participação na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba	1) Participação (conceito e relação da instituição com a prática da participação)  2) PNRS (conhecimento, envolvimento, motivos e capacitação para participar)  3) Participação na implementação da PNRS em Ilhéus- a justificativa, discussão/decisão, satisfação e classificação; 3.1) estímulos, obstáculos e influências; 3.2) interesses e projetos políticos; 3.3) relevância em Ilhéus, opinião sobre a participação dos envolvidos e o que necessita melhorar 3.4) os efeitos da participação (descentralização e/ou democratização).	Entrevistas com os envolvidos no processo	Escuta do áudio das entrevistas; Transcrição das entrevistas;  Decomposição das informações a partir das categorias;  Construção do texto;  Realização de inferências;  Interpretação dos resultados com apoio do referencial teórico.	De conteúdo

**Fonte:** Elaboração da pesquisadora, janeiro de 2014.

## **5 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA**

Com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) em 2010, na perspectiva de atender as prerrogativas legais, muitas municipalidades brasileiras iniciaram a discussão e organização dos seus sistemas de gestão dos resíduos sólidos, processo constituído por várias etapas, sendo que a primeira se refere ao conhecimento sobre os resíduos sólidos, isto é, o panorama ou diagnóstico situacional dos mesmos (quantidade, variação, composição gravimétrica, formas de tratamento, coleta e disposição final; recursos humanos, materiais e financeiros envolvidos; dentre outros aspectos), que se caracteriza enquanto a etapa mais importante para fundamentação de estratégias mais adequadas para seu manejo, assim como a construção participativa da política municipal de resíduos sólidos.

O conteúdo e a natureza dos resíduos sólidos variam conforme o contexto social, econômico, político e cultural de cada município, que, respectivamente, também influenciam e subsidiam as escolhas pelo sistema de manejo de resíduos sólidos mais eficaz e eficiente, pois o conhecimento sobre os resíduos sólidos municipais proporcionam para o governo, técnicos, empresas privadas, sociedade civil organizada e cidadãos em geral, informações que viabilizam uma melhor e maior participação no processo de construção da política municipal de resíduos sólidos, adotada para intervir nesta problemática, de acordo com as demandas e a realidade local.

É interessante ressaltar que para conhecer o contexto dos resíduos sólidos num determinado território, também se faz necessário conhecer aspectos de ordem histórica, geográfica, demográfica, econômica e de saneamento básico a fim de possibilitar uma visão macro e completa, tendo em vista que a referida temática se correlaciona diretamente com todas as áreas citadas.

### **5.1 ILHÉUS – ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIODEMOGRÁFICOS**

Ilhéus apresenta uma história bastante antiga, sua origem se vincula as capitânicas hereditárias. Ainda na época da escravidão, D. Pedro II doou vasta extensão de terra, ao donatário Jorge de Figueiredo Correia, da corte real através da carta da doação da Capitania de Ilhéus assinada em junho de 1534 (SOUB, 2010).



O donatário enviou em seu lugar o preposto Francisco Romero, espanhol, que se instalou na atual Baía do Pontal, onde se encantou e fundou a sede da capitania, que foi nomeada de Jorge dos Ilhéus, em homenagem ao donatário Jorge e Ilhéus, devido à grande quantidade de ilhas que encontraram no seu litoral (SOUB, 2010).

O progresso da vila era grande, em duas décadas após se tornar uma Capitania, já possuía igreja, apresentava relativa produção de cana-de-açúcar e com avanços na parte de infraestrutura (SOUB, 2010).

Em 1754, as terras voltaram para as mãos do governo português, quando este findou com o sistema de capitanias hereditárias. Nessa mesma época, com a chegada das primeiras sementes de cacau, planta nativa da região amazônica, trazidas pelo francês, Louis Frédéric Warneaux, dar-se início ao plantio do cacau (SOUB, 2010).

Com a notável adaptação do cacau às condições climáticas da região, o cultivo passou a prosperar e Ilhéus foi se tornando um espaço atrativo do ponto de vista econômico. Assim, a partir dos anos 1890 começou uma grande corrida para ocupação das terras na região que culminou num significativo processo de desenvolvimento da Região da Costa do Cacau, de importância geoestratégica para a Bahia (SOUB, 2010).

A partir da década de 1980, a monocultura de cacau é prejudicada pela praga, vassoura-de-bruxa, tornando o fruto menos rentável nos mercados nacional e internacional, gerando uma forte crise econômica na região, a qual foi amenizada somente na última década a partir da potencialização de novas alternativas de desenvolvimento regional por meio da indústria, dos serviços de saúde e educação superior e, do turismo.

O legado deste período ainda se faz presente nos casarios de grandes coronéis, nos templos religiosos e também em equipamentos urbanos. Esses registros são testemunhas de um processo histórico regional de produção agrícola, de monocultura que foram construídos pela mão-de-obra escrava e indígena, imigrantes e migrantes que povoaram a região (DIAS; COELHO, 2011), de acordo com a Figura 2.



**Figura 02** – Palacete do Coronel de Cacao Misael Tavares (1922)

**Fonte:** Suely Avellar (<http://portinariparatodos.blogspot.com.br>)

A cidade de Ilhéus tem uma área de 1.760,111 km<sup>2</sup>, distando 465 km da capital do Estado, limita-se ao norte com os municípios de Aurelino Leal, Itacaré e Uruçuca; ao sul, com Una; a oeste, com Itapitanga, Coaraci, Itajuípe, Itabuna e Buerarema; a leste com o Oceano Atlântico (IBGE, 2010), de acordo com a Figura 3.



**Figura 03-** Mapa de localização da cidade de Ilhéus no estado da Bahia

**Fonte:** <http://ilheuslinks.blogspot.com.br/>

Ilhéus se situa num território drenado por três bacias hidrográficas (Bacia do Cachoeira, Bacia do Almada e Bacia do Santana), todas elas em processo de degradação ambiental decorrente do desmatamento, da urbanização desordenada, do lançamento de esgotos domésticos e industriais e, principalmente, do descarte de resíduos sólidos (CONDER, 2011).

O município está numa zona de clima úmido, com temperatura média anual de 24,7° C, com um regime pluviométrico abundante e regular, além de totalmente inserido na Região da Mata Atlântica, que ocupa toda a faixa litorânea da porção sul do Estado, um dos biomas mais ricos do planeta, legalmente protegida em razão da sua expressiva biodiversidade, mesclando espécies amazônicas com espécies da mata atlântica, a exemplo da Unidade de Conservação – a APA Municipal da Lagoa Encantada (CONDER, 2011), conforme Figura 04.



**Figura 4** – APA Lagoa Encantada, Ilhéus-Bahia.

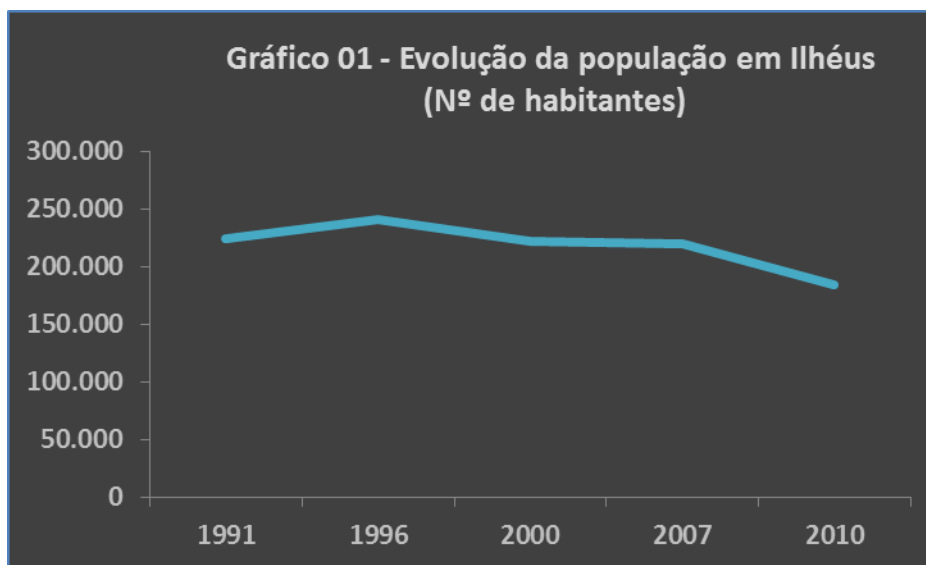
**Fonte:** Blog do Gusmão ([www.blogdogusmao.com.br](http://www.blogdogusmao.com.br))

Também se destaca no município os manguezais, pela sua grande quantidade e importância ecológica, que, no entanto, vem sofrendo com as intervenções humanas desordenadas.

Conforme o ordenamento do território estadual para o planejamento das políticas, Ilhéus pertencente ao Território de Identidade Litoral Sul da Bahia, que engloba 27 municípios (Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacan, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ibirapitanga, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba,

Una e Uruçuca), numa área de 14.736 Km<sup>2</sup> e uma população de 817.644 habitantes, equivalentes a quase 6% da população total do estado e uma densidade demográfica de 57,8 hab/km<sup>2</sup>, mais de 100% da média estadual de 23,0 hab/km<sup>2</sup> (CONDER, 2011).

Segundo dados do último Censo Demográfico, Ilhéus tem um total de 184.236 habitantes, tendo o município registrado um crescimento populacional negativo de aproximadamente 20% em relação ao do ano de 2000 (IBGE, 2010), conforme Gráfico 1.



**Fonte:** Censo Demográfico – IBGE, 2010.

É importante ressaltar dois aspectos relativos aos dados apresentados- primeiro, que a realidade do crescimento populacional em Ilhéus difere muito dos contextos nacional e estadual, que apresentaram um crescimento positivo de respectivamente de 12,33% e 6,75% com relação ao Censo de 2000 (IBGE, 2010)- e segundo, que a redução significativa da população ilheense a partir do ano de 1996 até o ano de 2010, pode se relacionar diretamente com a crise da lavoura cacaueteira e o desemprego gerado, que culminou num forte processo migratório local e regional para outros estados do país.

Ainda concernente ao crescimento negativo da população ilheense, na zona rural se apresentou de forma muito superior em relação ao da zona urbana, sendo respectivamente de 51,78% (31.071 habitantes) e 4,2% (6.825 habitantes) (IBGE, 2010).

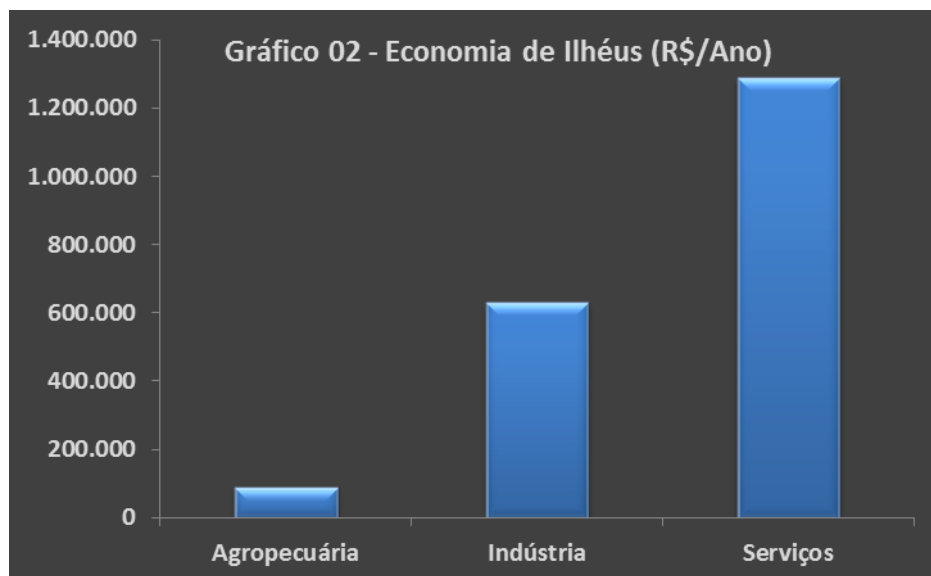
Assim, a população de Ilhéus é em sua maioria urbana (84%), sendo que a rural está distribuída em nove distritos (Aritaguá, Banco Central, Castelo Novo, Couto, Inema, Japu, Olivença, Pimenteira e Rio do Braço) e vinte e quatro povoados.

Esse quadro, após o ano de 2010, começa a mudar muito discretamente através do desenvolvimento do ensino superior proporcionado pela expansão da Universidade Estadual de

Santa Cruz (UESC) e surgimento das faculdades privadas, com a movimentação de estudantes, professores, pesquisadores e funcionários, associado também ao crescimento dos serviços de saúde e de turismo.

O município de Ilhéus, juntamente com Itabuna, constitui-se um dos polos urbano-regionais mais importantes do estado da Bahia, sendo que Ilhéus polariza os municípios de Itacaré e Uruçuca ao norte e os municípios de Una, Arataca, Santa Luzia e Canavieiras ao sul, cujo inter-relacionamento funcional se deve, principalmente, à área de comércio e serviços. (CONDER, 2011).

Segundo dados do IBGE (2010), a economia de Ilhéus atualmente está voltada de forma predominante para a área de serviços, seguida da indústria e da agropecuária, conforme gráfico 02.



**Fonte:** Censo Demográfico – IBGE, 2010.

É notório salientar que a atividade econômica predominante juntamente com o êxodo rural demonstra o quanto é forte o aspecto da urbanização no contexto deste município, seguindo as tendências mundial e nacional destacadas anteriormente neste trabalho.

Além disso, alguns projetos do governo do estado da Bahia em andamento, o Porto Sul e a Zona de Processamento de Exportações (ZPE), também poderão impactar diretamente não somente na cidade de Ilhéus, mas no território como um todo, tendo em vista a amplitude dos empreendimentos, especialmente o Complexo Porto Sul, uma obra de parceria entre os governos federal e estadual, que consiste na construção de um porto vinculado a uma ferrovia, ligando as cidades de Caetité a Ilhéus, denominada de “Ferrovia da Integração Oeste/Leste” (FIOL), principalmente para escoamento de minérios, conforme demonstra a Figura 5.



**Figura 05** – Projeto Complexo Porto Sul, Ilhéus-Ba (Adaptada)

**Fonte:** <http://blogdolatinha.blogspot.com.br/2012/04/fiol-e-porto-sul.html>.

A referida obra tem sido “vendida” pelo governo como uma possibilidade concreta de geração de emprego, fortalecimento da economia e, conseqüentemente, de desenvolvimento para a região, isto é, uma espécie de “salvação” após a forte crise do cacau. No entanto, pode gerar impactos econômicos, sociais e ambientais muito negativos, sobretudo porque a área de construção da ferrovia em Ilhéus se situa em meio ao bioma da Mata Atlântica, constituindo-se, assim, num risco para a biodiversidade, para as espécies em extinção que habitam a área, para os assentamentos de trabalhadores rurais do entorno, que sobrevivem da agricultura familiar, para as inúmeras nascentes de rios, para as colônias de pescadores e para o turismo, que mesmo com intensa mobilização da sociedade civil, das ONGs de defesa do meio ambiente, dos movimentos sociais, dentre outros atores e instituições, a intervenção é tida como certa para os próximos anos.

## 5.2 RESÍDUOS SÓLIDOS E SANEAMENTO BÁSICO

O Saneamento Básico é disposto pela Lei nº 11.445/2007, enquanto o “conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável,

esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais e limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos” (BRASIL, 2007a).

Na cidade de Ilhéus, tanto o sistema de abastecimento de água, quanto o esgotamento sanitário são operados pela EMBASA, sob o regime de concessão, que atualmente, segundo a empresa, atinge 90% da população da cidade com água potável e 46% com esgotamento sanitário.

Concernente à drenagem pluvial, a área urbana de Ilhéus apresenta problemas de escoamento, agravados por vários fatores, dentre eles- o crescimento desordenado com a ocupação de várzeas e fundos de vale, a inexistência de um sistema eficiente, o próprio relevo acidentado, o regime pluvial intenso e a ocorrência das “grandes marés” que acabam por impedir o escoamento normal nas galerias de águas pluviais existentes. (CONDER, 2011). Devido a essa situação, a cidade apresenta históricos de deslizamentos nas áreas de encostas e de alagamentos nas áreas planas.

Conforme o artigo 12º do Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Política Nacional de Saneamento Básico, “a gestão dos resíduos constitui num serviço de saneamento básico público que compreende as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem e destinação final” (BRASIL, 2010d, p. 8).

Nesse sentido, a PNRS avança atribuindo “à administração pública municipal a responsabilidade de gerir os resíduos sólidos através limpeza pública, coleta tradicional nos domicílios e comércio, a coleta seletiva com inclusão dos catadores de materiais recicláveis, a construção participativa de legislação específica, a promoção da educação ambiental e da destinação ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010a).

Em Ilhéus, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano é responsável pela limpeza urbana e manejo de resíduos: planejamento, operação, regulação e fiscalização, sendo que existem serviços realizados exclusivamente pela Prefeitura (capinação, roçagem de terrenos, poda de árvores, retirada de mato da sarjeta, limpeza de praias, pintura de meios-fios e coleta de serviços de saúde públicos), outros serviços são realizados exclusivamente por empresas terceirizadas (limpeza de canais, feiras livres e praias, coleta de diferenciada de entulho e de resíduos industriais, coleta de resíduos domiciliares e comerciais e, de serviços de saúde privados).

Os serviços de limpeza pública de Ilhéus contam com um efetivo total de 472 funcionários, sendo distribuídos em: serviços de coleta (140 funcionários), serviços de varrição (116 funcionários), serviços especiais (177 funcionários) e setor administrativo (27

funcionários). Gerencialmente, a Secretaria conta com um quadro de 12 funcionários próprios executando as funções gerenciais e administrativas, alocados nos diversos tipos de serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos.

A SEDUR/PMI estima que a produção diária de resíduos sólidos em Ilhéus seja entre 180 a 200 toneladas porque a balança para pesagem dos RSU no Aterro permaneceu por muito tempo quebrada e atualmente, apesar de estar funcionando, a SEDUR não possui os dados porque a operação do Aterro está sob a responsabilidade da CONDER.

O município de Ilhéus conta com duas pesquisas de caracterização dos resíduos sólidos, datadas de 1998 e 2010, ambas realizadas pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), sendo que a primeira era parte integrante do Plano Diretor de Limpeza Pública (PDLU) e a segunda do Projeto de Requalificação do Aterro Sanitário do Itariri para subsidiar a estruturação do sistema de gestão integrada dos resíduos sólidos no município.

É notório salientar que ambos os estudos foram realizados em dois momentos diferentes, isto é, na alta e na baixa estação, respectivamente em fevereiro e maio, levando em conta a sazonalidade turística, importante atividade econômica da cidade, que altera o fluxo de pessoas, o consumo e conseqüentemente, a produção de resíduos sólidos. Além desse critério, o estudo também levou em conta a produção de resíduos sólidos por classe de renda, assim o mesmo foi realizado em bairros conforme classe de renda a partir do número de salários mínimos- A, B, C, D, e E, conforme ilustrado no Quadro 7.

**Quadro 07** – Geração de Resíduos Sólidos Urbanos em Ilhéus-Ba

Classes	Renda (SM)	Per capita		Per capita média		Peso específico médio por classe		Média Geral	
		(kg/hab/dia)		(kg/hab/dia)		(kg/m <sup>3</sup> )		(kg/m <sup>3</sup> )	
		Maio	Fev.	Maio	Fev.	Maio	Fev.	Maio	Fev.
A	> 10	0,82	0,82	0,52	0,53	116,83	110,82	132,82	130,93
B	05 a 10	0,77	0,63			88,36	115,92		
C	02 a 05	0,68	0,57			103,67	134,11		
D	01 a 02	0,54	0,50			124,50	121,23		
E	< 01	0,50	0,50			137,70	136,09		

**Fonte:** Elaboração da pesquisadora - Pesquisa de Campo CONDER/FEP (2010).

Os dados revelam que a quantidade de resíduos sólidos produzida varia conforme a classe ou renda familiar, isto é, observou-se que quanto maior a renda ou classe, maior a



produção de resíduos sólidos, assim, se destaca a classe A com o maior índice (0,82 Kg/hab/dia) em ambas as estações do ano, seguida da classe B, com uma produção em maio de 0,77 Kg/hab/dia e, em fevereiro 0,63 Kg/hab/dia. Já a classe E, com a menor renda entre as classes, apresentou o menor índice de geração de RSU (0,50) Kg/hab/dia (CONDER/FEP, 2010).

Em 1998, o dado apresentou-se de forma semelhante, uma vez que a quantidade de produção de resíduo orgânico aumentou na medida em que a renda familiar diminuiu, assim como na produção de recicláveis, que também aumentou nas maiores rendas familiares, o que leva a inferir que a produção de resíduos sólidos está vinculada diretamente ao nível de poder aquisitivo da população, quanto maior o poder aquisitivo, maior a produção de resíduos (CONDER, 1998).

O estudo ainda revelou que a média da produção per capita em Ilhéus é de 0,520 Kg/hab/dia, que pode ser considerada baixa, quando comparada à produção das regiões brasileiras, dentre elas o Nordeste, que apresenta uma produção de 1,302 Kg/hab/dia, conforme dados da ABRELPE (2012). Além disso, o valor encontrado pelo estudo foi o mesmo da pesquisa de caracterização dos resíduos sólidos realizada em 1998.

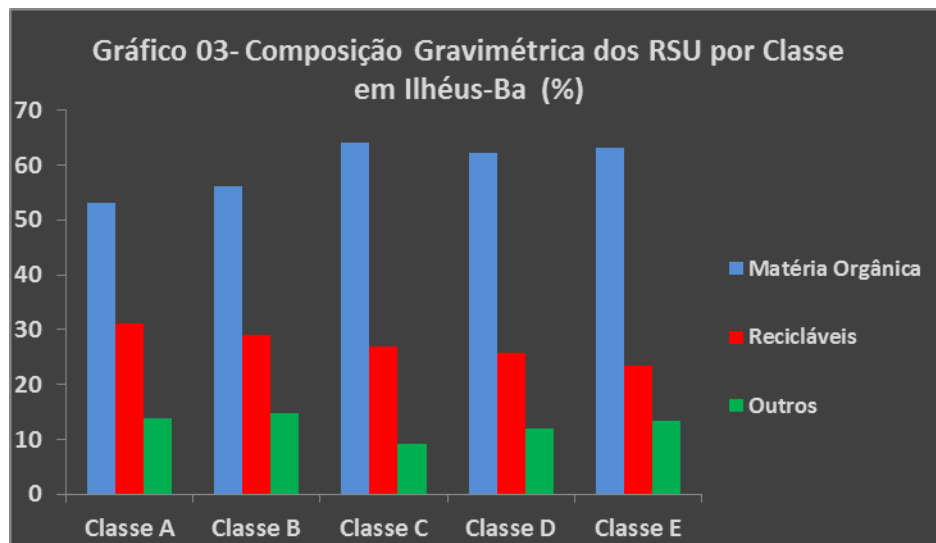
É relevante sinalizar que, mesmo com o crescimento populacional negativo nestes últimos doze anos na cidade, a produção de resíduos continuou no mesmo patamar e, quanto ao peso, observou-se uma redução de aproximadamente 50% neste mesmo período em todas as classes, que pode estar vinculado ao crescimento do consumo de materiais descartáveis, que são mais leves (embalagens, papel, papelão e outros), sendo mais significativo nas classes de maior poder aquisitivo, nos estabelecimentos comerciais e de serviços.

Em relação ao peso específico médio por classe, comparando os dois meses da pesquisa, percebe-se que as classes A, D e E apresentaram uma redução no peso dos resíduos sólidos produzidos em fevereiro, principalmente a classe A (6,01 Kg/m<sup>3</sup>), situação que pode ser explicada por um maior consumo de produtos descartáveis neste período, logo de menor peso. Já as classes sociais B e C apresentaram respectivamente acréscimo no peso dos resíduos sólidos produzidos, este bastante significativo (30,44 Kg/m<sup>3</sup>) e (27,56 Kg/m<sup>3</sup>), situação que pode ser justificada devido ao maior consumo de resíduo orgânico, de maior peso comparado a outros tipos de materiais (CONDER/FEP, 2010).

Assim, como a produção per capita de resíduos sólidos, o peso médio por classe também apresentou uma redução no mês de fevereiro, quando comparado ao mês de maio de 1,89 Kg/m<sup>3</sup>, que pode ser explicada a partir de um maior consumo de materiais descartáveis na alta estação, produtos de constituição mais leve, a exemplo dos descartáveis. Dessa forma,

podemos concluir que a sazonalidade, isto é, a alta e baixa estação, influencia diretamente no peso dos resíduos produzidos.

Em relação à composição gravimétrica, isto é, a constituição dos resíduos produzidos, os dados apontaram que também sofrem variações a partir da renda familiar ou classe, sendo assim, quanto maior a renda da família, maior é a produção de resíduos recicláveis e, menor a produção de resíduos orgânicos, de acordo com o Gráfico 3.



**Fonte:** Elaboração da pesquisadora - Pesquisa de Campo CONDER/FEP (2010).

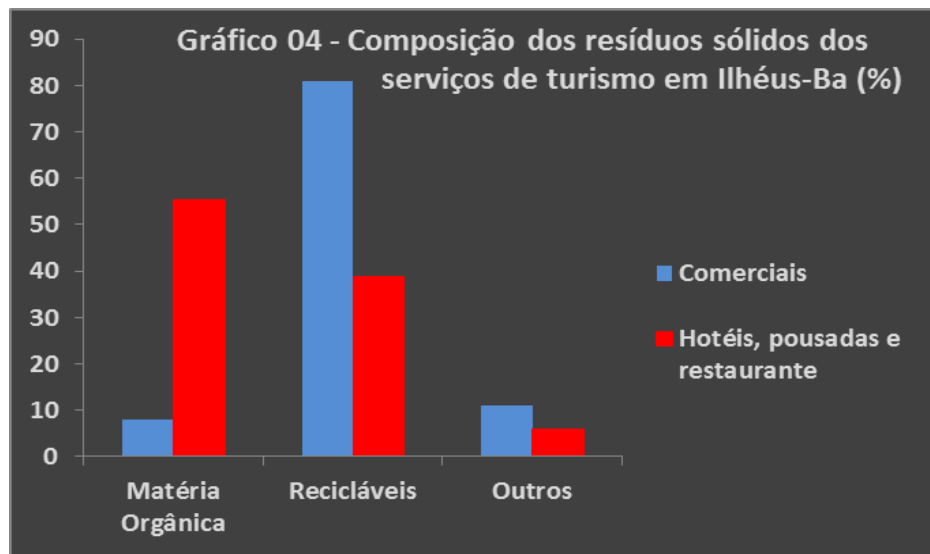
Talvez a referida situação se explique através do poder aquisitivo, uma vez que uma renda familiar maior pode favorecer um consumo maior também de produtos descartáveis, os quais apresentam preços diferenciados e mais elevados do que os produtos de constituição orgânica, estes últimos produzidos em grande proporção em todas as classes, no entanto em valores mais expressivos num contexto de renda menor, das Classes C, D e E, progressivamente.

A partir dos dados apresentados é interessante ressaltar que a desigualdade também se faz presente no processo de geração dos resíduos sólidos em Ilhéus, variando sua composição de acordo com a renda familiar, quanto maior a renda da família, maior potencial de reciclagem dos resíduos, isto é, maior é o “lixo tido como rico”.

O gráfico acima revela que a composição da produção dos resíduos em Ilhéus é muito próxima da situação nacional, isto é, constituída em sua maioria, de matéria orgânica, seguida de recicláveis e de outros tipos de resíduos, em uma escala inferior as demais e não muito significativa. Além disso, comparando a composição dos resíduos sólidos nas pesquisas

de 1998 e 2010, percebeu-se que ocorreu uma redução de 20% na produção de resíduo orgânico e um acréscimo em torno de 43% na produção de resíduos recicláveis, tendo sido maior respectivamente nas classes de maior renda- A (22,35%) e B (26,37%) (CONDER/FEP, 2010).

Devido à importância do turismo enquanto atividade econômica para a cidade, o estudo também foi realizado com hotéis, pousadas e restaurantes, além de estabelecimentos comerciais, conforme Gráfico 4.



**Fonte:** Elaboração da pesquisadora - Pesquisa de Campo CONDER/FEP (2010).

Os dados demonstram que 80,92% dos resíduos gerados nos estabelecimentos do comércio (lojas, lanchonetes, etc.) são recicláveis, em contrapartida, apenas 8,11% são resíduos orgânicos, situação distante da produção domiciliar apresentada anteriormente, no entanto esperada, devido à natureza do serviço, de venda de produtos que geralmente vem com embalagens de papelão, papel e plástico.

Já a situação nos hotéis, pousadas e restaurantes se distancia da anterior, uma vez que a maioria dos resíduos produzidos é orgânica (55,43%), em detrimento dos recicláveis, que é em torno de 39% do total de resíduos produzidos, quadro semelhante à produção de resíduos domiciliares.

É relevante salientar que não foram encontrados dados oficiais sobre a quantidade e o peso dos resíduos sólidos gerados pelos estabelecimentos de saúde e industriais de Ilhéus, apesar de o município possuir um Distrito Industrial, 143 indústrias e uma rede de serviços de saúde que inclui uma unidade estadual, setenta e três (73) municipais situadas nas zonas urbana e rural e cinquenta e seis (56) unidades de atendimento especializados em saúde privada, dentre eles três hospitais (SOUB, 2011).

A partir dos dados apresentados, pode-se inferir que a geração de resíduos sólidos em Ilhéus segue uma tendência nacional, com redução na produção de resíduos orgânicos e crescimento dos recicláveis, dentre eles papel, papelão, vidro, plásticos e metais, justificado através do aumento do consumo de materiais industrializados, motivo pelo qual tem tornado o peso dos resíduos cada vez menor e também possibilitado a diversidade e a eficiência quanto as formas de tratamento.

Além disso, se faz necessário maior monitoramento e conhecimento por parte da SEDUR/PMI concernente ao quantitativo e a composição dos resíduos sólidos gerados no município e de forma específica por segmento econômico, para subsidiar estratégias de planejamento, manejo e gestão mais adequadas e eficientes.

### **5.2.1 Tratamento dos Resíduos Sólidos Urbanos**

Em Ilhéus, o tratamento dos resíduos sólidos urbanos no momento da pesquisa, se restringia quase que, exclusivamente a coleta e disposição final no “Lixão” da cidade, modelo de gestão dos RSU muito comum entre as municipalidades do Brasil, isto é, de coleta e de distanciamento dos resíduos sólidos.

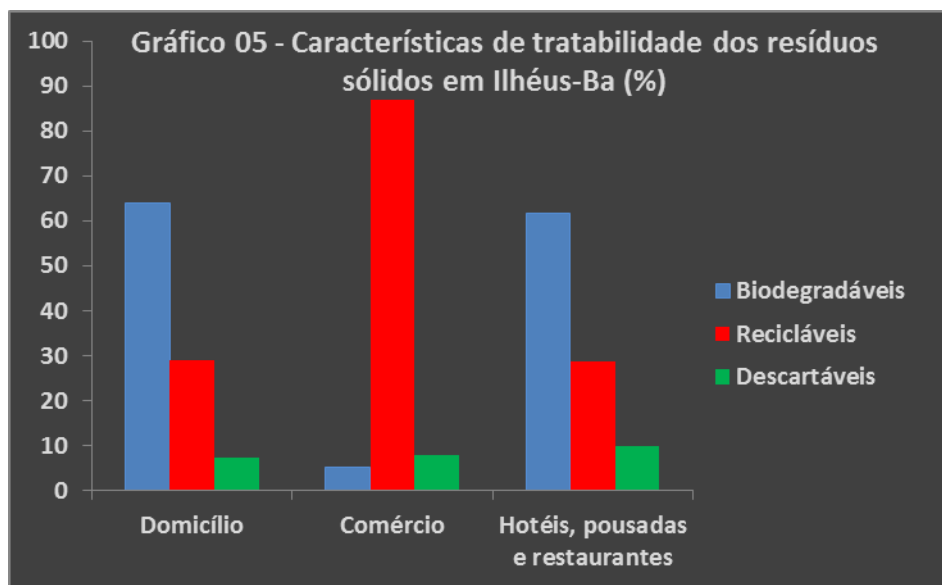
Atualmente a coleta dos RSU do município é realizada por uma empresa terceirizada especializada, contratada por meio de processo licitatório ocorrido no segundo semestre de 2013, com prazo de duração de 24 meses para execução dos serviços de coleta de resíduos sólidos públicos e domésticos da sede do município e de resíduos sólidos gerados nas unidades de saúde pública.

Em média, são gastos mensalmente em torno de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) com o sistema de limpeza urbana em Ilhéus. Destes, R\$ 410.000,00 (quatrocentos e dez mil reais) é destinada à empresa terceirizada que faz a coleta no município. Esse valor total representa uma parcela mínima (aproximadamente 2,3%) diante da receita da Prefeitura Municipal de Ilhéus para o ano de 2014, que é de R\$ 304.733.200,00, conforme o Plano Plurianual da PMI 2014-2017.

De acordo com dados da SEDUR/PMI, a coleta dos resíduos domiciliares da zona urbana é realizada regularmente (diariamente, exceto domingos e feriados), com abrangência de 95% dos domicílios da sede municipal, na área rural o atendimento ocorre semanalmente e são atendidos em torno de 50% dos domicílios. A coleta da sede é realizada por uma empresa contratada e, nas outras localidades como áreas de difíceis acessos e zona rural, pela própria

PMI. Nesses locais, onde não há coleta regular, o sistema de limpeza conta com o uso de 30 “conchas” (caixas estacionárias para acondicionar os rejeitos), onde são depositados os resíduos domiciliares pelos moradores dessas localidades para que sejam coletados (Entrevista 10: SEDUR/PMI, 2013)

A pesquisa de caracterização dos RSU em Ilhéus, em 2010, apontou o potencial do município concernente à associação de ações diferenciadas de tratamento dos RSU, tendo em vista suas características de tratabilidade, tanto no comércio, quanto nos serviços de turismo e nos domicílios, conforme Gráfico 5.



**Fonte:** Adaptação da pesquisadora - Pesquisa de Campo CONDER/FEP (2010).

Os dados apontam que o tratamento dos RSU em Ilhéus pode se através de ações de compostagem devido aos elevados percentuais de resíduos biodegradáveis, isto é, de matéria orgânica, principalmente nos domicílios (63,81%) e nos serviços de turismo- hotéis, pousadas e restaurantes- (61,56%). Além destas, as ações de coleta seletiva também seriam adequadas, uma vez que o percentual de materiais de natureza reciclável é alto no comércio e bastantes significativos nos domicílios (29,03%) e nos serviços de turismo (28,56%).

É notório ressaltar que as ações citadas anteriormente contribuiriam diretamente para o aumento da vida útil do espaço de destinação final dos RSU da cidade e a redução quantidade de materiais coletados pela empresa terceirizada para a coleta, o que corresponderia numa redução no valor do contrato a ser pago mensalmente gerando economia para os cofres públicos (caso a cobrança fosse pelo peso dos RSU, que particularmente em Ilhéus, é por Km percorrido, custando R\$ 10,28 por Km). Além disso, essas formas de tratamento são mais

sustentáveis, do ponto de vista ambiental e promovem a inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis.

A coleta seletiva sistemática possui um plano construído coletivamente pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), pelos poderes públicos estadual e municipal, respectivamente pela CONDER e Prefeitura Municipal de Ilhéus, pela sociedade civil organizada (Instituto Nossa Ilhéus e Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá) e Cooperativa de catadores. A mesma está em execução na cidade há um ano e meio através da Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis Consciência Limpa (COOLIMPA), a primeira Cooperativa desta natureza na cidade de Ilhéus, constituída por 40 catadores do “Lixão do Itariri”, a partir de um trabalho social realizado desde 2008 por técnicas sociais da Prefeitura e da CONDER.

Inicialmente a coleta seletiva ocorreu somente junto aos grandes geradores de resíduos sólidos (instituições governamentais, hotéis, pousadas, condomínios e indústrias, dentre outros), devido à boa adesão e ao crescimento gradativo de materiais, apesar das grandes dificuldades operacionais (transporte, combustível, equipamentos de segurança, galpão de triagem, maquinário, dentre outras), a coleta passou a ser realizada “porta a porta” (nos domicílios) como “piloto”, no Bairro Hernani Sá, há cerca de seis (07) meses.

Todavia, a coleta seletiva vem ocorrendo de forma muito precária, com pouco apoio do poder público, que ocorre apenas através do aluguel de um caminhão, com atrasos no pagamento, sendo a coleta sempre ameaçada de interrupção, não somente pela falta do veículo, mas principalmente pela inexistência de um galpão para a triagem, armazenamento e comercialização dos materiais recicláveis. No momento da pesquisa os cooperados estavam utilizando o espaço improvisado de um galpão de um empresário de reciclagem e vários equipamentos doados por parceiros estavam parados, a exemplo, da maioria dos carrinhos de coleta porta a porta e do material de escritório doados pelo Ministério Público, e prensa, balança e empilhadeira, doadas pelo IBAM.

As questões citadas impedem o avanço da coleta, tanto na ampliação da cobertura junto aos grandes geradores, quanto da inclusão de novos bairros e localidades do município, apesar da grande procura das empresas e da população em geral. Além disso, há cooperados, que diante de tantas dificuldades e da falta de apoio do poder público, desistiram do trabalho com maior segurança através da coleta seletiva e retornaram para o “aterro” para a catação na massa do lixo, representando um verdadeiro retrocesso no processo de implementação da PNRS em Ilhéus.

A cooperativa conta efetivamente com o apoio da sociedade civil e algumas instituições de Ilhéus (Ministério Público, INFRAERO, Polícia Federal, Instituto Nossa Ilhéus, Associação dos Moradores do Bairro Hernani Sá, Faculdade de Ilhéus, A Parceria - Escritório de Contabilidade, dentre outras) que acreditam na causa e buscam de forma compartilhada alternativas de fortalecimento da coleta seletiva e inclusão socioprodutiva dos catadores cooperados através da doação de equipamentos, sensibilização da comunidade, pleitos de editais de projetos e de cobrança junto a Prefeitura Municipal.

Além desses catadores cooperados, existe também o trabalho informal dos catadores de rua, que, de acordo com estudo realizado pelo IBAM (2011) na região central da cidade, totalizava cerca de quarenta (40) pessoas, no entanto esse número pode ser maior, pois, muitos catadores atuam diretamente nos bairros.

No município não existem trabalhos de educação ambiental, bem como um tratamento transversal e intersetorial da temática do “lixo”, assim as ações quase inexistem e, quando realizadas ou trabalhadas são feitas de forma isolada e fragmentada, comprometendo os resultados.

Com relação aos resíduos de serviços de saúde (RSS), de acordo com a SEDUR/PMI, atualmente 100% dos resíduos gerados de estabelecimentos privados são coletados por empresas especializadas e recebem tratamentos específicos. Os demais, produzidos pelas unidades de saúde pública, são coletados separadamente dos resíduos domésticos, porém não recebem tratamento, sendo destinado ao aterro (Entrevista 10: SEDUR/PMI, 2013).

De acordo com a PNRS, os Resíduos Sólidos de Construção e Demolição (RCD) são de responsabilidade dos geradores. De acordo com a ABRELPE (2012), o índice per capita de coleta deste tipo de resíduo no Brasil em 2012 foi de 0,686 Kg/hab/dia e no Nordeste foi de 0,530 Kg/hab/dia, um dos menores índices entre as regiões brasileiras. Em Ilhéus, a SEDUR/PMI não soube informar a quantidade de RCD gerada no município, mas destaca que deve ser uma grande quantidade devido ao crescimento nos últimos anos da área de construção civil, que não tem fiscalização quanto à disposição final após a coleta realizada por autônomos e empresa especializada nesse serviço (Entrevista 10: SEDUR/PMI, 2013).

As informações apresentadas neste item evidenciam que o tratamento dos resíduos sólidos não é uma fórmula para ser aplicada indistintamente pelos municípios, pelo contrário, o tratamento dos RSU tende e deve variar conforme as especificidades do território, isto é, o contexto histórico, geográfico, demográfico, econômico, social, ambiental, cultural da cidade, além de levar em conta as projeções e investimentos que podem também influenciar na

quantidade, no peso e na composição dos RSU gerados, e, conseqüentemente nas formas de tratamento, que devem levar em conta todos estes aspectos subsidiando uma proposta que proporcione impactos positivos.

### **5.2.2 Destinação Final dos Resíduos Sólidos**

No município de Ilhéus os resíduos sólidos coletados pela PMI através da empresa terceirizada, Solar Ambiental, são destinados ao “aterro”, que apesar da intervenção de requalificação em andamento pela CONDER, ainda é um vazadoiro a céu aberto, localizado na parte norte do município de Ilhéus, há aproximadamente 20,5 km do centro urbano, na Rodovia BA-262, entre as cidades de Ilhéus e Uruçuca (CONDER, 2011).

Esse espaço de destinação final foi construído pela CONDER, entre os anos de 2002 e 2003, através do Convênio MMA Nº 2001 CV 000021-SQA, de 23/10/2001, entre MMA/CONDER/PM-ILHÉUS, a partir do fechamento do Lixão do Cururupe, situado na zona sul da cidade, devido aos grandes impactos socioambientais causados na região onde estava instalado (CONDER, 2011).

Em setembro de 2003, a CONDER iniciou a operação do Aterro do Itariri e, em 2005, a PMI assumiu a responsabilidade pela tarefa de operação e gerenciamento do espaço, que em pouco tempo (meses) se tornou um “lixão”, com acentuado processo de degradação e poluição ambiental, além da presença de muitos catadores, que migraram do Lixão do Cururupe, fechado em 2001 (CONDER, 2011).

Em 2008, a CONDER iniciou um Projeto de Requalificação do Lixão do Itariri, na perspectiva de torná-lo novamente um Aterro Sanitário, com condições ambientais e funcionais adequadas. O Projeto previa associada à intervenção física, um trabalho técnico social de mobilização e inclusão socioproductiva dos catadores.

Durante os últimos cinco anos ocorreram períodos de interrupção da obra, além de a mesma não ter acontecido em sincronia com o trabalho social, que avançou bastante no processo, com inúmeras ações importantes: o cadastramento de todos os catadores; o levantamento e encaminhamento de demandas sociais; regularização de documentos dos catadores; inserção em programas sociais do governo federal, de saúde e de educação; remoção dialógica dos catadores do Lixão por duas vezes (em março de 2010 e agosto de 2012); acesso ao direito habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida; concessão de benefícios eventuais; encaminhamento de dependentes químicos para tratamento; a constituição da



Cooperativa; capacitações; estabelecimento de parcerias com instituições governamentais, ONGs, faculdades, Poder Judiciário (Defensoria Pública e Ministério Público); aproximação com o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR); participação da COOLIMPA na 5ª Conferência Estadual das Cidades, como representante da sociedade civil de Ilhéus; habilitação em editais de projetos do governo estadual (“Fortalece COOLIMPA” da SETRE e “Construindo a Virada” da SPM), entre outras.

Atualmente a operação do Aterro continua sob a intervenção da CONDER, através de uma empresa contratada. No lugar, há a presença de muitos catadores convivendo e trabalhando. Quando abordados, justificaram sua presença devido à falta de oportunidades e muitos, inclusive, de municípios circunvizinhos (Itajuípe, Itabuna e Uruçuca), outros que saíram do Lixão nos momentos de remoção e retornaram alegando dificuldades financeiras para sobreviver, devido à falta de apoio do governo, com relação às condições de trabalho e fortalecimento da coleta seletiva, conforme Figura 6.



**Figura 6-** “Aterro” do Itariri, Ilhéus-Ba, fev. 2014.  
**Fonte:** Arquivo fotográfico da pesquisadora, 2014.

É interessante ressaltar que o Aterro do Itariri é tido como consorciado entre os municípios de Ilhéus e Uruçuca, sendo que este último apenas deposita os resíduos coletados, não participa de nenhuma ação de forma compartilhada com Ilhéus e o Governo do Estado não regula esse processo, ficando o mesmo somente no “campo das intenções”.

Os dados apresentados revelam um contexto bastante favorável para uma redução na produção de resíduos sólidos nesta cidade, tendo em vista o crescimento populacional negativo, no entanto ao compararmos os dados do Plano Diretor de Limpeza Urbana (PDLU) elaborado em 1998 com o Estudo de Caracterização dos Resíduos Sólidos em Ilhéus elaborado em 2010, verificamos que o quadro se manteve, demonstrando o quanto é grave a geração de

resíduos sólidos em Ilhéus, que continua a produzir mais resíduos, mesmo com uma população cerca de 20% menor.

Os dados explicitados apontam que a questão problemática dos resíduos sólidos em Ilhéus apresentam vertentes social, econômica e ambiental que podem ser resolvidas ou minimizadas, mediante uma gestão integrada fundamentada em instrumentos de planejamento (planos), com o envolvimento a partir da responsabilização não somente do poder público, mas também do poder privado, da sociedade civil e da população, conforme preconiza a PNRS e a PERS.

Além disso, faz-se necessária a atenção no processo de gestão no tocante ao futuro, não somente da cidade, como também da região devido aos investimentos públicos previstos (construções do Porto Sul, do novo aeroporto de Ilhéus, da Ferrovia Oeste-Leste, da Zona de Processamento de Exportações – ZPE – de Ilhéus), associado aos investimentos privados (a construção civil e o comércio atacadista), além da expansão do turismo e da possibilidade de criação da Região Metropolitana Ilhéus-Itabuna, que proporcionarão um novo cenário socioeconômico para a Região Sul e demandará a consideração de novas perspectivas de desenvolvimento para o território, assim como para a gestão dos resíduos sólidos, devido ao crescimento da produção, da variedade e do potencial reciclável dos mesmos.

Nesse sentido, é pertinente ressaltar que a Lei nº 12.305/2010 dispõe como prazo para eliminação da forma de disposição final de resíduos do tipo “Lixão” ou vazadouro em céu aberto nos municípios, o mês de agosto de 2014. Em Ilhéus, essa meta já esteve muito próxima de ser alcançada, no entanto, no momento, faz parte dos 2.906 “lixões” existentes no Brasil (IPEA, 2012a) e o que ganha maior notoriedade é que, desde 1998, o município tem recebido investimentos importantes do governo estadual, quer seja para construção e/ou requalificação de Aterro Sanitário, quer seja para inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis e organização de um sistema de gestão integrada e eficiente dos RSU, no entanto o processo é permeado de avanços, descontinuidades e retrocessos.

### 5.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA

Em Ilhéus, a movimentação em torno dos resíduos sólidos de forma mais recente, foi estimulada a partir de 2008, com o início do Projeto de Requalificação do Aterro Sanitário do Itariri, por meio do Convênio nº 018/2008, celebrado entre a PMI e a CONDER.

No entanto a CONDER já investiu na área no município através da construção do primeiro espaço de destinação final de resíduos sólidos de Ilhéus, o Aterro do Cururupe e da elaboração do Plano Diretor de Limpeza Pública (PDLU), em 1998.

Em 2008, sob a orientação do governo do estado através da CONDER, a Prefeitura Municipal integrou a temática na pauta das discussões e intervenções, inicialmente através do trabalho técnico social realizado por duas Assistentes Sociais do quadro de profissionais da PMI que tinha por objetivo promover a mobilização e inclusão socioproductiva dos catadores do Lixão. Posteriormente, ocorreu o envolvimento de outros técnicos das Secretarias de Saúde e de Serviços Urbanos, vinculados diretamente ao processo de gestão dos resíduos sólidos.

Em 2009, em atendimento a cláusula 2ª do referido Convênio, a PMI formalizou no Decreto nº 065/2009, de 21 de julho de 2009, a nomeação de servidores municipais para constituição da Comissão de acompanhamento das obras de recuperação do Aterro do Itariri, composto somente por representantes das Secretarias de Serviços Urbanos, Gabinete do Prefeito e Planejamento, o que de certa forma já demonstrava a visão restrita do poder público local com relação à questão dos resíduos sólidos, primeiro, por nomear servidores de fora do quadro efetivo da PMI, apenas comissionados, que tendem a mudar constantemente e, em segundo plano, por envolver numa intervenção de caráter intersetorial, apenas as secretarias descritas, excluindo áreas de grande importância para a discussão da problemática (Saúde, Educação, Assistência Social e Meio Ambiente).

A partir da leitura das atas da comissão, percebeu-se que os seus membros dificilmente se faziam presentes nas reuniões e gradualmente esse espaço foi sendo ocupado por servidores municipais designados pelos secretários para representação deles, no entanto sem autonomia para deliberações.

Assim, o propósito pelo qual a comissão foi criada não foi atingido e em 2011, na intenção de melhorar a atuação desse espaço de discussão, foi instituído um novo Decreto Municipal, o nº 067/2011, de 23 de agosto de 2011, que nomeou servidores municipais (técnicos) e ampliou a participação das Secretarias Municipais através da inclusão de representantes da Educação, da Saúde, do Meio Ambiente, da Indústria e Comércio, do Planejamento, além de representantes da CONDER e da Câmara Municipal de Vereadores, que passou a ser denominada de Grupo de Trabalho (GT) com reuniões regulares, quinzenalmente às quintas-feiras, para acompanhamento do referido projeto.

A partir desse novo contexto, a atuação do GT se aproximou muito do objetivo pelo qual foi instituído, no entanto, sua ampliação, com novas secretarias em sua composição, não garantiu efetivamente a presença e a participação das mesmas. Durante os anos de 2011 e 2012,

observou-se nas atas das reuniões e ações que as Secretarias de Saúde, Educação e Meio Ambiente praticamente não se fizeram presentes. Nesse período, a atuação do GT se voltou prioritariamente para o acompanhamento do Projeto de Requalificação do Aterro do Itariri.

Em 2012, a PNRS conhecida de forma superficial pelos integrantes do GT, começou a ser discutida em seu âmbito interno, na tentativa de construir uma Política Municipal de Resíduos Sólidos em Ilhéus. Ainda nesse ano, a CONDER disponibilizou um modelo de Decreto Regulamentador (de Resíduos Sólidos) para o município de Ilhéus, a qual começou a ser discutida no GT, contudo, devido ainda ao pouco conhecimento dos participantes quanto à legislação na área dos resíduos sólidos, dos limites, das possibilidades e de experiências referências, esse processo não avançou muito, tendo sido interrompido.

Esse período foi bastante positivo do ponto de vista do atendimento de algumas prerrogativas da PNRS, uma vez que concomitantemente o município de Ilhéus passava pela conclusão da obra de requalificação do Aterro, pela a remoção de 100% dos catadores de materiais recicláveis do Aterro, de forma dialógica e participativa, com a presença de catadores, do Movimento Nacional de Resíduos Sólidos (MNCR), dos técnicos da PMI, da CONDER, do IBAM, membros de Instituições da Sociedade Civil de Ilhéus (INI, AMBHS e Faculdade de Ilhéus), Defensoria Pública e Ministério Público, com a celebração do Convênio nº 034/2012, entre a Prefeitura Municipal e a COOLIMPA, tendo como objeto a assistência financeira dos catadores cooperados no processo de saída do Lixão, perdurando seis meses, com auxílio moradia até a entrega dos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), complementação alimentar (cesta básica) e de renda.

Em paralelo a esse processo, também se iniciou a implementação do Programa de Coleta Seletiva no município, especificamente em junho de 2012, junto aos grandes geradores de resíduos sólidos (Indústrias, Empresas, Condomínios, Repartições públicas, etc.), com apoio da PMI através do aluguel de um caminhão para a COOLIMPA. Destarte, o grande impacto positivo e a adesão da comunidade, que gradativamente foi se integrando e participando. Além das discussões concernentes à Minuta do Decreto de Lei para instituir a Política de Resíduos Sólidos do Município, vide anexo o quadro sobre a participação de cada “ator” público e privado na implementação da PNRS em Ilhéus, que envolveu inúmeras ações coletivas e isoladas, que serão posteriormente analisadas neste estudo.

É notório salientar que a participação da sociedade civil organizada de Ilhéus, mesmo não constando formalmente como membro do GT no Decreto Municipal nº 067/2011, se fez de forma efetiva e, em muitos momentos, principalmente no período de transição de governo municipal viabilizou a continuidade das ações.

Devido a essa atuação, em 2013, o GT foi reconstituído e incluiu representantes de Instituições da Sociedade Civil Organizada de Ilhéus, que no momento está em fase de assinatura e publicação pelo Prefeito Municipal. Assim, passou a se denominar de GT RESÍDUOS SÓLIDOS, com a finalidade de além de acompanhar o Projeto de Requalificação do Itariri, mas também de discutir e acompanhar o Programa de Coleta Seletiva e a Política Municipal de Resíduos Sólidos, a ampliação da atuação do GT representou positivamente para o município, do ponto de vista da participação e da democratização do processo, elementos exigidos pelas PNRS e PERS.

É relevante sinalizar que em Ilhéus, mesmo antes da existência da Política Nacional de Resíduos Sólidos, já havia uma movimentação em torno da temática, tendo por diversas vezes, entre os anos de 2008 e 2010, sido considerado referência para muitas outras cidades da região Litoral Sul devido mais especificamente, a partir da inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis e o envolvimento e a participação dos diversos atores públicos, privados e da sociedade civil da cidade.

Entretanto, no final do ano de 2012, com o processo eleitoral e a transição de governo municipal, os avanços apresentados foram comprometidos com a falta de pagamento do caminhão para a coleta seletiva, que ocasionou no retorno de muitos catadores cooperados para o “Aterro”, no qual a obra de intervenção física tinha sido interrompida por problemas contratuais entre a CONDER e a empresa terceirizada, além da diminuição da atuação do GT por causa da longa greve de funcionários da PMI (três meses), além de outros problemas de natureza diversa e, do descumprimento do Convênio nº 034/2012 da PMI junto a COOLIMPA, que até o momento se encontra no âmbito do judiciário. Esses fatos revelam um aspecto muito comum às ações e políticas governamentais no Brasil- a descontinuidade- que compromete todo um processo, além da perda dos investimentos e da desconfiança e descrédito da comunidade perante o poder público.

Atualmente o GT RESÍDUOS SÓLIDOS está avaliando todo o processo e, de forma preliminar, pontua que durante esses quase cinco anos de atuação, percebe de forma muito clara os grandes avanços, bem como os retrocessos, destacando a necessidade de um maior envolvimento e comprometimento do poder público e inserção da temática de forma prioritária na agenda governamental.

Outro elemento importante observado a partir das leituras e análises dos documentos e atas do GT RESÍDUOS SÓLIDOS foi a forte atuação do mesmo no processo de inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, e conseqüentemente distanciamento da discussão e estruturação da Política Municipal de RSU.

É importante pontuar que a inclusão dos catadores é um aspecto da PNRS, dentre outros inúmeros que são tão quanto importantes, contudo em Ilhéus, ele assumiu a centralidade do debate e da atuação do GT RESÍDUOS SÓLIDOS, que, somente no final do ano de 2013, despertou para tal situação no âmbito das discussões e da preocupação de seus membros.

Sendo assim, na primeira reunião do ano de 2014, o GT RESÍDUOS SÓLIDOS definiu que atuaria somente a partir da elaboração de um Planejamento Participativo para o referido período, que teria como foco a retomada da discussão e elaboração da Política Municipal de Resíduos Sólidos, a qual, a depender do seu conteúdo, pode contribuir demasiadamente para a promoção da categoria dos catadores de materiais recicláveis. Nesta mesma reunião, os membros do GT RESÍDUOS SÓLIDOS compartilharam que no momento o nível de conhecimento sobre a PNRS é maior, podendo assim contribuir de forma melhor na discussão e elaboração da Política Municipal de Resíduos Sólidos.

Um elemento frágil no processo de atuação do GT e na implementação da PNRS em Ilhéus é a inexistência de uma Coordenação para condução da ação, nem mesmo a Prefeitura assumiu este papel, o que de fato seria responsabilidade deste órgão, tendo em vista que a própria legislação atribui a ela este papel de construção das políticas públicas, mesmo em processos participativos, nos quais o Estado deve ao mesmo tempo compartilhar com outros atores o processo, mas também assumir e fomentar a sua concretização.

Em Ilhéus, também se percebeu o distanciamento entre as secretarias municipais, que mesmo presentes no grupo, com propósito de compartilhar a situação e as alternativas para tentar solucionar a questão dos resíduos sólidos, desenvolviam e, até o momento, desenvolvem ações de forma isoladas, assim se faz necessário à promoção da intersetorialidade na gestão pública municipal, ainda mais numa temática transversal há várias áreas (saúde, educação, meio ambiente, cultura , etc.) e que necessita da intervenção multissetorial.

Dois exemplos claros se relacionam à elaboração de duas legislações referentes à área de resíduos sólidos já no período de existência e atuação do GT, sem o conhecimento e discussão em seu âmbito. A primeira foi uma lei específica para os resíduos dos serviços da saúde, o Decreto nº 76, de 30 de junho de 2009, que aprova as Diretrizes Básicas e o Regulamento Técnico para o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde no Município de Ilhéus e dá outras providências, a qual foi conduzida pela coordenadoria da Vigilância Ambiental e Sanitária do município, sem o envolvimento do Grupo de Trabalho.

A segunda foi no final da administração do governo municipal anterior, já nos últimos dias de dezembro, o prefeito sancionou a Lei nº 3.644, de 20 de dezembro de 2012, que dispõe sobre incentivos fiscais para empresas de reciclagem, que de acordo com o artigo 1º,

pode ser através de concessão de áreas em “polos empresarias”, execução de infraestrutura, locação de espaços para instalação de empresas e isenção de impostos e taxas municipais.

Diante do explicitado, emerge a indagação sobre a existência do Grupo de Trabalho, bem como em torno de seu objetivo. Para que o executivo municipal o criou, se não envolve ou não possibilita o GT RESÍDUOS SÓLIDOS conhecer e contribuir nas questões referentes à temática de resíduos sólidos no município e limita-o quase que, exclusivamente, a acompanhar uma obra do governo do estado, de requalificação do aterro e a apoiar os catadores e a coleta seletiva, não o envolvendo em discussões e ações de maior amplitude, além de voltadas para interesses de natureza econômica? Associado a esses casos, tem o processo de licitação e contrato da empresa prestadora de serviço na coleta de RSU, assunto distante e quase que intocável e proibido.

É notório ressaltar que a implementação da PNRS em Ilhéus tem demonstrado muitos avanços, mas também, momentos de descontinuidade e de retrocessos, marcados fundamentalmente pela “quase” inércia do governo municipal e significativo envolvimento de Instituições públicas, privadas e da sociedade civil organizada, que vem adquirindo maturidade, tanto quanto ao processo de participação, quanto à concepção da Política de Resíduos Sólidos no município, a qual necessita urgentemente ser definida e instituída devido à inexistência de regulamentação na área e a importância de se estruturar um processo de gestão dos RSU eficiente.

#### 5.4 A PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM ILHÉUS-BA

O processo de descentralização ocorrido no âmbito do Estado brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, introduziu uma nova forma de gestão das políticas públicas, que, dentre vários aspectos, envolve a participação como estratégia de envolvimento da população e da sociedade civil organizada no processo de discussão, elaboração, monitoramento e avaliação das mesmas, vinculando ao processo – a transparência e o exercício do controle social nos diversas instâncias e espaços públicos. Destarte, a referida participação não ocorre de forma homogênea, tranquila e harmônica, mas sim permeada de conflitos e confluências, devido à diversidade de interesses e projetos políticos envolvidos no processo, sendo necessário caracterizá-la de acordo com as particularidades de cada ator envolvido.

### 5.4.1 Instâncias e espaços de participação

A pesquisa realizada revelou que no município de Ilhéus a temática dos RSU se faz presente em várias instâncias. No legislativo municipal, existe uma Câmara Técnica de Meio Ambiente e no âmbito do Controle Social, no Conselho de Meio Ambiente, na Câmara Técnica de Saneamento do Conselho da Cidade, no entanto ambas apresentam uma atuação de forma muito mínima e superficial.

No executivo municipal, a temática é trabalhada somente no âmbito do Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos (GT), não existindo um espaço institucional exclusivo para a mesma, isto é, para participação intersetorial das secretarias municipais. Desde 2009, o Executivo participa discretamente do GT juntamente com outros atores do poder público estadual, da iniciativa privada e da sociedade civil em Ilhéus.

É importante destacar que, mesmo antes da existência da Política Nacional de Resíduos Sólidos, já havia toda uma movimentação no município com relação à gestão dos RSU, já apresentada anteriormente neste estudo e inclusive, com a constituição de um GT, que, depois de cinco anos, repensa sua atuação, pois, estava fortemente relacionada à inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis e a implantação da coleta seletiva, tendo alguns momentos de discussão sobre a concepção da Política de Resíduos do município.

O processo de implementação da PNRS em Ilhéus tem a participação de várias instituições- pública, privada, da sociedade civil- conforme Quadro 8.

**Quadro 08** – Atores na Implementação da PNRS em Ilhéus-Ba

INSTÂNCIAS		ATORES
PODER PÚBLICO	Municipal	Prefeitura/Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR)
	Estadual	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)
		Ministério Público
Federal	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO)	
INCIATIVA PRIVADA	Municipal	Faculdade de Ilhéus
		Solar Ambiental
SOCIEDADE CIVIL	Municipal	Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá (AMBHS)
		Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis Consciência Limpa (COOLIMPA)
		Instituto Nossa Ilhéus (INI)
SOCIEDADE CIVIL	Nacional	Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

Fonte: Pesquisa de Campo, Ilhéus, 2013.



### 5.4.2 Atores envolvidos

De acordo com o Quadro 8, as instituições de natureza pública se dividem entre executora (SEDUR/Prefeitura Municipal de Ilhéus e CONDER/Governo do Estado), fiscalizadora (Ministério Público) e de envolvimento na coleta seletiva, enquanto grande gerador de resíduos (INFRAERO).

É notório salientar que, além da INFRAERO, outras instituições de natureza pública (Polícia Federal, IBGE, INSS etc.) também participam do processo de implementação da PNRS em Ilhéus, especificamente como grandes geradores de resíduos sólidos, na perspectiva de cumprir o Decreto nº 5.940/2006, de 25 de outubro de 2006, que institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora e a sua destinação para cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

A INFRAERO foi escolhida neste estudo porque é o órgão público federal que participa há mais tempo da coleta seletiva e das ações relacionadas a temática, além de possibilitar uma comparação entre a participação de grandes geradores de RSU públicos e privados.

Em relação às instituições de natureza privada, várias participam da implementação da PNRS em Ilhéus, particularmente como grandes geradores de resíduos sólidos, que destinam seus recicláveis para a cooperativa de catadores de materiais recicláveis. Atualmente quarenta (40) empresas participam da coleta seletiva, destas foi escolhida apenas uma – a Faculdade de Ilhéus – também pelos mesmos motivos apresentados anteriormente (o tempo no processo e o envolvimento). Além da Faculdade de Ilhéus, outra instituição privada que participou do estudo foi a Solar Ambiental, que é a empresa terceirizada responsável pela coleta de RSU no município há mais de dois anos.

Várias Instituições da sociedade civil se envolveram e apoiaram o processo de implementação da PNRS em Ilhéus, a exemplo da ONG Amparo Melhor, Cáritas do Brasil, Instituto Viver da Mata, dentre outras. No entanto, o estudo focou as instituições que se destacaram a partir do forte envolvimento: o Instituto Nossa Ilhéus (INI), a Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá (AMBHS) e a primeira cooperativa dos catadores de materiais recicláveis de Ilhéus (COOLIMPA), constituída por catadores que saíram do Lixão.

Destarte, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), instituição da sociedade civil, também escolhida para participar do estudo porque durante o período de três

anos (2010-2013) atuou no processo por meio da contratação pela CONDER/Governo do Estado para apoiar a inclusão socioprodutiva dos catadores por meio da coleta seletiva e do estabelecimento de micro alianças público-privada para a implementação da PNRS em Ilhéus.

#### **5.4.3 Caracterização da participação**

Devido à grande expressão adquirida pela participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, é interessante analisar a contribuição do Estado, do Ministério Público, da iniciativa privada, da sociedade civil no referido processo no período de 2010 a 2013. Para tanto, foi realizada a aplicação de um roteiro de entrevista semidirigida com cada instituição, além da elaboração de um quadro com as ações de todos os atores no processo, a partir da PNRS, as ações realizadas e os pontos fortes e fracos da participação, a partir da análise de documentos e registros (apêndice G).

Ambos os instrumentos viabilizaram caracterizar a participação dos atores envolvidos neste processo e identificar elementos inerentes aos processos participativos (os estímulos, as justificativas, o grau de satisfação, os obstáculos, as influências, os interesses, os projetos políticos e os conflitos), os quais poderão fundamentar estratégias de reestruturação da implementação da PNRS em Ilhéus e avançar na construção de uma política municipal de resíduos sólidos no município de forma mais democrática.

Inicialmente, os atores foram indagados sobre a existência, a forma e o objetivo da participação nos respectivos contextos internos institucionais. A pergunta tinha como finalidade verificar se os atores envolvidos no processo participativo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, vivenciavam a participação em suas instituições.

Consideramos que para uma instituição vivenciar um processo participativo de qualidade num espaço público é importante, ou talvez, necessário que também a vivencie em seu âmbito institucional, que faça parte da ideologia, isto é, que seja uma prática executada e internalizada pelos seus membros. A Faculdade de Ilhéus, a Infraero e a Solar Ambiental não responderam a essa pergunta, o que nos remete a indagar sobre o motivo pelo qual não explicitaram sobre a existência ou não da participação. Destarte, que duas destas instituições – a Faculdade de Ilhéus e a Solar Ambiental – são de natureza privada, que habitualmente se caracterizam como espaços de gestão e de relações verticalizadas e centralizadas, portanto sem participação de seus membros.

Partimos do princípio que essas características institucionais influenciam na forma de participação destas instituições e na dinâmica dos “espaços públicos”, pois as mesmas podem ser reproduzidas, distanciando os seus reais propósitos. Isso não quer dizer que a existência de práticas participativas na instituição, necessariamente venha a se reproduzir nos espaços públicos, mas que, ao vivenciá-la, no âmbito institucional, seus representantes tendem a compreendê-la e exercê-la melhor em outros espaços, a exemplo do Instituto Nossa Ilhéus, onde ocorre discussão e decisão entre seus integrantes internamente, conforme a fala de sua diretora, “[...] no INI tudo envolve a participação, as decisões não são tomadas sozinhas... a gente se reúne, faz a pauta do que se tem para discutir, planeja, nossas decisões são participativas, a gestão aqui é participativa e compartilhada” e, de fato, o INI é uma instituição que se destaca não somente no GT, mas nos demais “espaços públicos” no município de Ilhéus (Entrevista 04: INI, 2013).

Nas entrevistas realizadas, a existência da participação foi confirmada pelas instituições do poder público, contudo para a CONDER, ela acontece em maior proporção com a população beneficiária dos seus projetos e serviços (obras de mobilidade, habitação, equipamentos e requalificação urbanística e destinação de resíduos sólidos) do que internamente entre seus técnicos e direção e, na SEDUR/PMI ocorre esporadicamente, somente entre os integrantes dos níveis hierárquicos mais próximos ao Secretário, ou seja, a estrutura interna dos referidos órgãos revela uma centralização do poder e de decisões, além de não ocorrer com regularidade e segundo o entrevistado, “[...] a participação ocorre quando se permite” (Entrevista 10: SEDUR/PMI, 2013).

Desse modo, concluímos que a existência da participação pode ocorrer a partir da natureza e objetivo institucional, assim, as instituições de natureza privada tendem a não adotar a participação internamente, as instituições públicas, afirmam possuir, no entanto não exercem, ou se exercem, é de forma mínima ou restrita a um alto nível hierárquico. As instituições da sociedade civil, no caso deste estudo, possuem a participação como prática comum e até necessitam dela para existirem, conforme a fala do presidente da AMBHS, “[...] a participação numa Associação de Moradores é fundamental, sem participação ela não existe, não anda” (Entrevista 01: AMBHS, 2013) e da presidente da COOLIMPA, “[...] que desde a formação da cooperativa teve a participação, tudo é discutido com os membros da COOLIMPA, o que não é fácil porque eles não tinham o costume de fazer isso, antes era cada um por si, agora tudo tem que ser conversado, nem sempre estão disponíveis, com paciência e interesse, mas acontece, eu chamo” (Entrevista 07: COOLIMPA, 2013).

Em relação à participação no âmbito da COOLIMPA percebeu-se também a necessidade de sua existência devido à natureza da Instituição (Cooperativa), mas há dificuldade em realizá-la pela falta de vivência dos catadores em processos participativos no Lixão, onde, segundo eles, “é cada um por si”, ou seja, há o imperativo do individualismo, sem diálogo ou discussões dos problemas e questões cotidianas.

Dessa forma, podemos sinalizar outro aspecto importante vinculado à participação – o conhecimento – elemento defendido nas perspectivas teóricas de Bordnave (1993), Toro e Werneck (1996), Tatagiba (2002) e Tenório (2007), tendo em vista que a participação se revela enquanto uma prática social que necessita de aprendizagem e que depende de decisões de natureza política, ou seja, que envolve a determinação de lideranças, como também, dos integrantes das instituições, para que isso ocorra. A AMBHS, como a COOLIMPA afirmam que sempre estão estimulando e convidando as pessoas a participarem e que nunca conseguiram contemplar ou atrair a todos, o que confirma a percepção de Demo (1993) da participação enquanto prática social processual, inacabada e em constante construção.

A direção do INI considera que a existência de participação depende necessariamente que exista liberdade, que depende de autonomia, elemento fundamental contra possíveis “grilhões”.

#### **5.4.4 A dinâmica da participação na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba**

O referido estudo pretende responder a questão de como se processa a participação dos múltiplos atores institucionais envolvidos na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba e parte do pressuposto de que a participação dos vários entes no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba é bastante diversificada, assim alguns aspectos vinculados à participação dos mesmos (a justificativa em participar, os estímulos, a tomada de decisão, a satisfação, o nível de envolvimento institucional, os obstáculos, as influências, os interesses/projetos políticos, elementos a serem melhorados e os efeitos-democratização e/ou descentralização) foram abordados pela pesquisa, analisados e subsidiaram a caracterização da participação de cada ator, ora aqui apresentados.

Inicialmente representantes das instituições envolvidas foram questionados sobre a forma como se deu a participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus. De uma

maneira geral, os entrevistados avaliaram como muito positiva, entretanto, a empresa Solar Ambiental declarou que não sabia da existência do GT e nunca foi convidado a participar, mesmo estando atuando há dois anos como Empresa de coleta de RSU em Ilhéus. Segundo seu Diretor, “[...] estranhamente nunca procuraram a Empresa ou envolveram-na no processo, mas se convidada, a Solar Ambiental tem interesse em participar e contribuir, não só pelo trabalho que fazemos aqui, mas porque somos da cidade, temos interesse em vê-la bem e limpa” (Entrevista 06: SOLAR AMBIENTAL, 2013).

A CONDER alegou que a participação “[...] é importante devido ao assessoramento técnico e gerencial para a Prefeitura promover a Gestão Socialmente Integrada dos Resíduos Sólidos”, a Faculdade de Ilhéus sinalizou que sua participação está relacionada à educação/capacitação dos catadores para melhor exercício da coleta seletiva, visão ainda restrita quanto à relevância de uma Instituição de ensino superior no processo de implementação de uma política pública, sendo ela um espaço potencial de discussão, de socialização de informações e ideias, ainda mais na área de resíduos sólidos, que exige estratégias de tratamento e de gestão mais eficientes e multiplicadores no processo de educação ambiental.

A SEDUR/PMI considera a participação na PNRS como importante, mas quando ocorre de fato com envolvimento e compartilhamento, “[...] é dela que emerge as reais demandas e situações-problema da população” (Entrevista 10: SEDUR/PMI, 2013). Dois aspectos interessantes podem ser analisados a partir destas considerações, o primeiro é que o mais interessante não é participar/estar presente, mas sim, o nível de envolvimento, que segundo Oliveira (s/d) corresponde ao “tomar parte”, “tendo parte” nos processos e, o segundo é que a SEDUR/PMI apresentou uma concepção que se distancia de sua prática, tendo em vista sua baixa participação e envolvimento nas ações, além de contraditória, uma vez que é “quase” inexistente a incorporação das demandas da sociedade em sua agenda pública.

A COOLIMPA explicitou de forma um tanto que “romântica” o quanto é maravilhoso participar da PNRS e do GT em Ilhéus porque estão fazendo o bem para a cidade. Talvez os membros da Cooperativa ainda não tenham internalizado a participação nas políticas públicas enquanto direito constitucional, de cidadania e garantido pela PNRS e, não enquanto dádiva, além de sua relevância, sobretudo, para socialização das demandas sociais, para a transparência através de informações e controle das ações do Estado. Além disso, não sinalizaram o que de fato é importante para os catadores participarem deste processo, afinal eles são beneficiários diretos dessa política, uma vez que dependem diretamente da catação de resíduos sólidos para sobrevivência.

Sobre a vinculação da Instituição a implementação da PNRS em Ilhéus, os dados demonstraram que todos os atores se envolveram no processo a partir da especificidade de atuação institucional, conforme algumas falas:

Desde 1997 através do Convênio do Governo do Estado com Governo Federal/Ministério do Turismo, devido ao potencial turístico do município, foi iniciada elaboração do Plano Diretor de Limpeza Urbano do Município de Ilhéus e em 2001, Convênio com Ministério do Meio Ambiente para construção do Aterro Sanitário (Entrevista 03: CONDER, 2013).

Tanto a CONDER, como a SEDUR/PMI se envolveram no processo enquanto executoras de políticas públicas, especificamente, através da celebração de um convênio entre ambas, a partir de uma ação do Ministério do Meio Ambiente junto a CONDER devido ao histórico de irregularidades na obra do Aterro do Itariri, mas não simplesmente pelo interesse do governo em investir na área ou na região, cumprindo uma responsabilidade disposta pela PNRS.

O Ministério Público se vinculou ao processo, a partir da demanda espontânea apresentada por uma cidadã neste órgão, conforme fala abaixo:

Na verdade eu me envolvi através das demandas apresentadas não por uma Instituição, mas pela cidadã Maria do Socorro, hoje do INI. A partir daí fiz um resgate histórico do processo, descobri que havia uma ação civil contra a obra do Aterro do Itariri, que de aterro virou lixão, de lixão virou aterro, que novamente virou lixão. Então comecei a tomar conhecimento dos fatos e então oficiamos os órgãos e secretarias para verificar a dimensão do problema. Eu estava recém chegado na comarca e precisava saber. Então comecei a conhecer os órgãos, as pessoas chaves neste processo- Emanuela Spínola, Maria Marta e Ana Cristina- e isso já faz três anos (Entrevista 05: MINISTERIO PÚBLICO, 2013).

Assim, esse órgão começou a participar, exercendo seu papel constitucional de fiscalizar e acompanhar a execução das políticas públicas, o qual foi se alterando ao longo do processo, conforme os dados apresentados nesta pesquisa.

O IBAM se vinculou, através de sua contratação pela CONDER para realização de assessoria técnica e elaboração de instrumentos de planejamento para estruturação da gestão dos RSU em Ilhéus, com enfoque para o trabalho de inclusão produtiva dos catadores de materiais recicláveis. A Faculdade de Ilhéus, através de um convênio celebrado com a COOLIMPA para capacitar os catadores com apoio de seus cursos de graduação. A INFRAERO, a partir da adesão ao Programa de coleta seletiva. O INI, enquanto sociedade civil, para acompanhar a ação, a partir de uma apresentação das técnicas sociais da PMI no Condema e visita ao Aterro do Itariri. A COOLIMPA, por representar os catadores e a

AMBHS, pelos antecedentes históricos de ações de coleta seletiva e educação ambiental no bairro, além de ser área piloto para implantação do Programa de Coleta Seletiva no município.

A empresa Solar Ambiental, que ainda não está vinculada ao processo, sinalizou interesse em participar afirmando “[...] não podemos ficar de fora” e a SEDUR, por se tratar de uma temática de sua responsabilidade deveria ser envolver e, segundo informações do entrevistado, “[...] o envolvimento deveria ser muito maior, ainda é pouco o que a SEDUR faz e participa, mas o problema é a demanda, é muita demanda para nós, queremos, mas não podemos participar da forma devida” (Entrevista 10: SEDUR/PMI, 2013).

Sobre as referidas falas ficam indagações: a Solar Ambiental tem efetivamente interesse em participar dessa instancia de poder? Quais mecanismos ela utiliza para fazer valer seus interesses em relação ao serviço prestado ao município? Quanto a SEDUR/PMI, qual a posição institucional em relação aos processos de implementação de política pública? A acentuada demanda institucional justifica seu baixo envolvimento no processo? Independente das demandas, este ator é protagonista na implementação da PNRS em Ilhéus, não pode se omitir a essa responsabilidade legal. Neste sentido, é preciso destacar a atuação restrita, limitada do poder público municipal, que tem a função de fiscalizar e cobrar pela execução da política pública.

São as seguintes as funções das instituições no processo de implementação da política de resíduos sólidos em Ilhéus (Quadro 9).

**Quadro 09** – Função das Instituições envolvidas na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba

Instituição	Função
CONDER	“Promover a Requalificação do Aterro Sanitário do Itariri, associado à inclusão socioprodutiva dos catadores que viviam da catação no aterro. Como técnica, minha participação se consolida no acompanhamento financeiro da parte social/repases efetuados pela CONDER, a gestão do Trabalho Técnico Social da Prefeitura/Contrapartida do Convenio 018/08, celebrado entre a CONDER e Prefeitura”.
MP	“[...] constitucionalmente movimentar ação penal, manifestar em processo de direitos indisponíveis, aí, os direitos difusos, coletivos, mas tem os aspectos secundários, que engloba tudo de interesse público da sociedade. Quando os órgãos falham, o Ministério Público entra para fazer com que as coisas funcionem, inclusive o próprio Estado. O trabalho do Ministério Público deve ser pontual e momentâneo, o processo é democrático, deve ser gestado e amadurecido pelo Estado e pela sociedade [...] bom, por fim, eu ganho para isso, é o meu trabalho, eu necessariamente tenho que me envolver com isso, mas além da questão profissional,

	sou ambientalista, então luto pela causa”.
SEDUR/PMI	“O papel é de ator principal, nós somos responsáveis pelos resíduos sólidos no município, pela gestão, fiscalização e a Política Nacional precisa ser executada e temos que ter a Política Municipal [...] na verdade, ver a movimentação do grupo desperta a vontade de se envolver mais, de contribuir efetivamente”.
INFRAERO	“Enquanto gerador de resíduos sólidos de potencial reciclável, participar da coleta seletiva, cumprindo o Decreto nº 5.940 de 25/10/1996, é a responsabilidade socioambiental”.
IBAM	“Sistematizar uma proposta de programa de coleta seletiva para o município de Ilhéus, um plano de negócios e de capacitação para a COOLIMPA para fortalecimento da instituição para inclusão produtiva”.
COOLIMPA	“O papel da COOLIMPA é atuar na coleta seletiva, discutir as coisas e decisões ligadas a Política de Resíduos Sólidos, ajudar a mobilizar toda a comunidade para se envolver nesta causa [...] enquanto catadora e meus companheiros de trabalho, somos agentes ambientais, trabalhamos na coleta seletiva e temos muitos, muitos direitos, estou lá representando eles para ter nossos direitos”.
INI	“O papel do Instituto Nossa Ilhéus é fundamental nesse processo, na cobrança, na fiscalização com respeito e acompanhamento para legitimar este processo”.
AMBHS	“Deixar de participar você perde muito! Quero o bem coletivo do meu bairro e da minha cidade [...], que é turística, mas também com a questão da gravidade dos resíduos sólidos, os impactos sociais, econômicos, de saúde, não somente estéticos e pelo bairro ser a área piloto da coleta seletiva, daí abraçamos essa causa”.
SOLAR AMBIENTAL	“Não estamos envolvidos, mas temos a função de compartilhar sobre a coleta de RSU, isso é importante para a Política de Resíduos, podemos colaborar, dar ideias.”
FACULDADE DE ILHÉUS	“Contribuir através da educação para a inclusão social dos catadores, diminuir a quantidade de resíduos sólidos no aterro e diminuir a degradação ambiental”.

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Ilhéus, 2013.

Através das entrevistas realizadas ficou claro o conhecimento dos representantes institucionais sobre suas funções no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, o que quando comparadas com o preconizado na PNRS revela muita aproximação, no entanto, há um distanciamento entre este reconhecimento e a prática de cada ator, pois, o conhecimento nem sempre se traduz em ação. A título de exemplo, o Ministério Público, que reconhece sua função, é atuante, acompanha e contribui com o processo no GT, mas não exerce seu papel de cobrança junto ao poder público municipal, este por sua vez, reconhece que é responsável pela



gestão dos resíduos sólidos no município e pela implementação da PNRS, contudo não assume seu papel e não participa efetivamente.

Tanto a COOLIMPA como o INI, instituições da sociedade civil, já atuaram de forma mais incisiva na cobrança pela atuação do poder público, atualmente não assumem esta postura, principalmente o INI, que reconhece essa função institucional em sua fala, muito embora não tenha exercido como antes, junto ao governo municipal atual. A única instituição deste segmento que mesmo não colocando a questão da participação dentre as suas funções, vem efetivamente realizando-a, é a AMBHS, que na gestão municipal anterior, atuava de forma mais “branda” e na atual gestão percebe-se uma participação maior. A diferença de postura se justifica pelas relações partidárias e políticas possivelmente existentes entre as referidas instituições e o grupo político à frente do governo municipal.

Diante do referido contexto, percebe-se o significado político da participação na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, que de forma predominante, corresponde a uma posição de cooperação junto ao poder público municipal, com pouca ou quase inexistente, cobrança por parte das instituições da sociedade civil e do Ministério Público. Nesse sentido, a participação se caracteriza enquanto uma ação negativa, que não contribuirá para a democratização dos espaços públicos e para a execução de uma política mais eficiente.

Outro elemento interessante percebido através dos dados foi que no município de Ilhéus, o próprio processo, permeado de envolvimento da sociedade civil e dos movimentos sociais em todos os momentos, também se constituía enquanto aspecto motivador, isto é, de motivação para a participação dos demais atores. Além disso, apesar dos diversos segmentos participarem do processo de implementação da PNRS em Ilhéus (poder público, privado, sociedade civil e sociedade civil organizada), ainda assim, membros do GT sinalizaram a necessidade de outros atores se envolverem, a exemplo da Câmara Municipal de Vereadores (devido à importância da instituição com relação à elaboração da legislação em resíduos sólidos), as Secretarias de Turismo, de Educação e de Saúde (por se tratar de um assunto transversal a estas áreas), de forma geral, as indústrias (por causa da necessidade de cumprir a legislação, especificamente com relação à logística reversa), a Câmara de Dirigentes e Lojistas de Ilhéus (CDL), por representar um segmento econômico importante na cidade, e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), a mais importante instituição de ensino superior da região, situada em Ilhéus, mas sem interação e contribuição para com as problemáticas da sociedade.

Em relação à participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus, os entrevistados atribuíram a explicações diversas, mas, em sua maioria, direcionadas para o

cumprimento de algum dispositivo legal, conforme a fala da CONDER que se refere à Lei de Resíduos Sólidos (12.305/10), que dispõe sobre a necessidade da existência de processos participativos em sua elaboração, acompanhamento e fiscalização, assim como da INFRAERO em relação à coleta seletiva nos aeroportos, em atendimento ao Decreto nº 5.940/1996, do Ministério Público ao tratar da legislação da área de resíduos sólidos como um todo e a SEDUR/PMI, que ressalta a importância do processo, inclusive sob pena do município ficar impedido de receber recursos do Ministério do Meio Ambiente a partir de agosto de 2014, prazo disposto pela Lei.

Assim, a participação se justifica a partir da lei que institui a PNRS, a qual traz para a atualidade a participação e o controle social enquanto ações necessárias na gestão dos resíduos sólidos. Nas entrevistas concedidas, três instituições demonstraram a preocupação com a problemática e seu impacto de forma mais ampla para a cidade: a Faculdade de Ilhéus, a AMBHS e a COOLIMPA, que vincularam a necessidade de participar para o aprendizado viabilizado e as possíveis contribuições para solucionar a problemática dos resíduos sólidos.

Os dados apresentados sobre a justificativa de participar da implementação da PNRS apontam também para um aspecto muito peculiar e grave que vem ocorrendo nos processos participativos de uma forma geral no Brasil, que é a banalização da participação, isto é, o seu uso apenas para garantir o cumprimento das prerrogativas legais que regulamentam as políticas públicas. Assim, constituem-se os espaços públicos (conselhos, comitês, audiências públicas, dentre outros) para que uma exigência ou critério de determinada política pública seja concretizada, minimizando a importância e a riqueza destes processos, inclusive para intervenções governamentais sistematizadas o mais próximo possível das demandas reais da sociedade.

Em alguns casos, verifica-se não somente a minimização do processo, mas também uma espécie de “teatralização” do mesmo ou um “faz de conta”, desvirtuando perversamente um espaço de possível democratização do Estado, das políticas públicas e de formação cidadã. Ao longo da trajetória profissional e da vivência nesses processos ficamos a indagar se essas ações não correspondem a estratégias carregadas de intencionalidade de mascarar o significado político dos mesmos, de fragilizar sua atuação ou até mesmo de destruí-los, o que serviria para fundamentar a tese de que, de fato, a participação não alcançou suas promessas no contexto de reestruturação da democracia e do Estado brasileiro.

Outro elemento também a ser questionado é a forma como tem sido implementada a participação pelo Estado, sendo muitos processos desencadeados apenas para atender a exigência formal, enquanto outros são manipulados e controlados pelo Estado. Em muitas

situações o que ocorre é que o controle não é exercido pelo Conselho sobre o Estado, mas sim deste para com o Conselho, pois muitos Conselhos criados estão esvaziados, não tem quem participe ou as pessoas não sabem como participar ou desconhecem o conteúdo e significado da política na qual deveriam influir, discutir e deliberar, tornando-se assim meros espaços de legitimação de relações de poder.

Essa situação se aproxima da reflexão desenvolvida por Toro e Werneck (1996) que ressaltam a importância do estímulo à participação, mas nunca imposta ou obrigada. Assim a participação implica e envolve autonomia, mobilização constante e esforço no sentido de “convocar vontades para atuar de forma compartilhada na gestão de propósitos coletivos”, o que coloca a dimensão política da participação em primeiro plano (TORO; WERNECK, 1996, p. 5).

Nesse sentido, é importante destacar o papel do conhecimento, do acesso a informação como elemento qualificador da participação, sendo esse aspecto considerado por Tatagiba (2002) como um grande e complexo desafio. Muitos conselheiros ou representantes institucionais desconhecem as políticas públicas das quais devem discutir, opinar e deliberar, quando não, desconhece também seu papel neste espaço público. Como participar sem conhecimento? Participar como? Para quê? Por quê? Neste sentido, faz-se necessário um processo de capacitação continuada dos mesmos, assim como também dos gestores e dos técnicos envolvidos nas políticas públicas, para tanto destaco as possíveis contribuições das Universidades neste processo.

A PNRS é uma política recente, tem apenas três anos, além de ser um tanto complexa e, trazer elementos e conceitos de uma temática historicamente não considerada como prioritária e de interesse dos gestores, técnicos e da população – as ações no campo dos resíduos sólidos, historicamente, seguiram a tendência de afastamento do cotidiano social e apenas na contemporaneidade tem-se investido na discussão da mesma e incorporação de uma postura qualificada como sustentável do ponto de vista social, econômico e ambiental.

A pesquisa realizada revelou que todos os entrevistados conhecem a PNRS, porém, a maioria das Instituições, vinculadas principalmente a sociedade civil, afirmaram conhecer pouco, de acordo com os depoimentos a seguir:

Pouco. Tomei conhecimento da PNRS através da participação no Grupo de Trabalho do Itariri, sempre se falava na PNRS, além disso, fiz algumas leituras (ENTREVISTA 01: AMBHS, 2013).

Sim. Eu tenho buscado isso, mas tomei conhecimento mesmo através da participação nas reuniões com a CONDER, o IBAM e da vivência no GT (ENTREVISTA 04: INI, 2013).

Conheço mais ou menos, quando eu tomei conhecimento da PNRS foi na mudança do Governo Lula para o de Dilma, a partir daí, foram muitas reuniões e encontros em Salvador, em Brasília e até aqui com o Movimento de Catadores. Conheci mesmo a política através do Movimento (ENTREVISTA 07: COOLIMPA, 2013).

Nas falas acima, podemos destacar que o conhecimento sobre a PNRS foi viabilizado através da participação no Grupo de Trabalho e particularmente, para a COOLIMPA, o conhecimento aconteceu por meio do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNRC).

É interessante ressaltar que mesmo sendo a responsável pela implementação da referida política, representantes da SEDUR afirmaram não a conhecer profundamente, o que de fato influencia na condução da implementação da PNRS ou na construção da Política específica no município. Os demais representantes das instituições, em sua maioria, vinculadas a algum aspecto da execução da política, afirmaram conhecer a PNRS e informaram como o mesmo foi possibilitado através do no Grupo de Trabalho.

Conheci em 1994 acompanhando a tramitação, e discussão da Lei que teve início com a Relatoria do Senador Bernardo Cabral, mas que se arrastou por muitos anos no congresso e senado e somente em 2010 é sancionada (ENTREVISTA 03: CONDER, 2013).

Sim, eu conheço e dela participo desde 2011 (ENTREVISTA 08: FACULDADE DE ILHÉUS, 2013).

Sim. Acredito que tenha sido através dos treinamentos e capacitações promovidas pelo MP (Oficinas Ambientais)- com temas mais relevantes na área. Ao longo dos anos foram muitas capacitações, congressos, encontros. Com eles percebi o quanto a Bahia está atrasada neste aspecto, quando comparado ao Sul ou Minas Gerais e até algumas cidades de São Paulo, assim o MP criou um Programa de Resíduos Sólidos para acompanhar o processo especificamente na Bahia, monitorar a efetivação da PNRS no Estado (ENTREVISTA 05: MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013).

A Solar Ambiental afirmou dispor do texto da política, a legislação pertinente, mas que ainda não realizou um estudo aprofundado da mesma, porque seu corpo técnico estava voltado diretamente para organização de documentos para participação em processos de licitação para coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos nos municípios da região.

Quando perguntados sobre a realização de capacitação sobre a PNRS em Ilhéus, as respostas foram muito contraditórias. De acordo com a CONDER, a PMI e o IBAM, instituições que estavam à frente do processo de implementação da PNRS em Ilhéus, afirmaram que houve, já as instituições da sociedade civil do município, de forma contraditória, negaram a promoção delas:

Não houve capacitação, participamos sem saber como era mesmo (ENTREVISTA 01: AMBHS, 2013).

Capacitação não houve, foram informações passadas, mas conhecimento sobre a PNRS fui buscar na internet e tomei maior conhecimento através da participação no encontro da rede de cidades sustentáveis (ENTREVISTA 04: INI, 2013).

Capacitação não teve não. O poder público não nos capacitou sobre isso, foi o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis que foi muito importante para isso. O Movimento tem feito bastante coisa para nós catadores conhecer a política de resíduos sólidos, com ações fora, em Salvador, Brasília e São Paulo para aprender, se desenvolver e colocar em prática. Sem o conhecimento da Política não tinha como entender os direitos dos catadores porque de certa forma estão lá, alguns ainda não estão, mas aí vamos lutar para alcançar, vai ser muita luta e muita briga (ENTREVISTA 07: COOLIMPA, 2013).

As referidas instituições ressaltam a importância da capacitação para melhor conhecer a política e poder participar de fato. O INI resalta que “[...] sem conhecer a PNRS, não se pode entendê-la, nem tampouco a importância de sua implementação para a cidade” (ENTREVISTA 04: INI, 2013). A instituição ainda chama atenção do desconhecimento da PNRS pelos técnicos, pelos gestores, pelas instituições e a população de um modo geral. A COOLIMPA vincula, além da qualificação da participação, a importância da capacitação para o processo de aprendizado e luta dos direitos dos catadores.

A empresa Solar Ambiental também negou ter participado de alguma capacitação sobre a PNRS em Ilhéus: “[...] Nunca ouvimos falar e nunca recebemos um convite” (ENTREVISTA 06: SOLAR AMBIENTAL, 2013). Já o Ministério Público colocou que as capacitações são bastante válidas para que os conceitos e objetivos das políticas sejam aprendidos e maturados, pois não basta apenas conhecê-los, mas também atingir o nível de maturidade sobre eles, isto é, de aguçado conhecimento para exercício, participação e cobrança junto ao poder público.

Ainda nesse aspecto, é preciso destacar o processo de aprendizagem vivenciado pelo envolvimento dos catadores, o que nos leva a concluir que, de fato, participar se aprende participando, envolvendo-se, comprometendo-se, numa perspectiva coletiva.

Foi identificado que até o momento a Legislação sobre Resíduos Sólidos, em Ilhéus, está em discussão no GT, que, de acordo com a CONDER, “[...] necessita de empenho e vontade política dos gestores e técnicos envolvidos no processo para que aconteça” (ENTREVISTA 03: CONDER, 2013).

Os dados das entrevistas revelam que a maioria dos entrevistados não opinou a respeito, apenas a Faculdade de Ilhéus sinalizou que a cidade “[...] ainda necessita de muitas ações, pois começa a andar para frente e volta tudo, necessitando sempre de um recomeço”. Já

para a AMBHS, que, segundo seu representante, a PNRS contraditoriamente, aplica a “[...] imposição da lei aos municípios, de cima para baixo, com prazos até 2014, que tem que fazer, impondo os municípios a fazer e pouco sobre consciência e educação ambiental, o que deveria ser feito primeiro para daí acordar prazos”.

O INI, por sua vez, tem a percepção de “[...] qualidade de vida para todos, menos impactos ambientais porque a política vai disciplinar as ações. Sistematizar, organizar”, enquanto a INFRAERO considera que a concepção da Política no Município deve ser “[...] extremamente viável para os grandes geradores de materiais recicláveis, como as fábricas do Polo de Informática, a rede hoteleira, etc.”.

Para o IBAM, a concepção da Política Municipal de Resíduos Sólidos, em Ilhéus, deve seguir tendencialmente a concepção nacional, que representa um avanço muito grande para o país, enfocando a gestão de forma compartilhada, o encerramento dos lixões e não esquecimento das pessoas que sobrevivem dele. Ao mesmo tempo em que a instituição acredita na concepção da PNRS ser avançada, ela também sinaliza o desconhecimento e despreparo da maioria dos municípios brasileiros: “[...] percebo o interesse de muitos municípios em se adequar, quer seja por causa das multas, quer seja por causa da atuação do Ministério Público, quer seja para se adequar a própria PNRS. Falta preparo, conhecimento. A política tem que vir acompanhada de um processo de capacitação dos gestores públicos” (ENTREVISTA 02: IBAM, 2013).

Pela estreita relação existente entre a participação e a tomada de decisão, os entrevistados foram questionados sobre os tipos de decisões que as Instituições costumavam participar no GT e de uma forma geral, alegaram que eram predominantemente em torno da inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis e não, as direcionadas para a Política Municipal de Resíduos Sólidos, conforme as considerações abaixo:

Eu participo como representante da Faculdade de Ilhéus e procuro estar presente em reuniões, seja de caráter decisório, de articulação, ou mesmo apenas para dar algum suporte à COOLIMPA. E fazendo a separação dos resíduos no condomínio onde moro (ENTREVISTA 08: FACULDADE DE ILHEUS, 2013).

Dentro do GT tem muita discussão e decisão, mas eu costumo atuar mais quando fala dos catadores. Pela participação do GT é contemplada a luta dos catadores. É muito árdua a luta do GT para que a organização dos resíduos sólidos vá em frente, como a inclusão dos catadores também. Quem sabe com a Política de Resíduos de Ilhéus a coisa melhora mais para os catadores? (ENTREVISTA 06: COOLIMPA, 2013).

Tiveram muitas decisões, mas acredito que mais voltada para a inserção socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis do que sobre a Política como um todo (ENTREVISTA 04: INI, 2013).

Foram muitas interlocuções, muita gestão e contribuição na tomada de decisões, principalmente com relação à intervenção física do aterro e a inclusão dos catadores, acredito que uma situação de conforto para nós, seria a COOLIMPA atuando direitinho num Galpão, a obra do Aterro concluída e o GT envolvido somente na discussão da Política de resíduos do município (ENTREVISTA 05: MINISTERIO PÚBLICO, 2013).

O processo ainda, me parece que, ainda está muito relacionado aos catadores, a parte mais social da Política, não vejo muitos avanços no sentido da parte ambiental ou de gestão, mas também não posso opinar muito, é só uma impressão, estou participando pouco (ENTREVISTA 10: SEDUR/PMI, 2013).

Destarte, nesse processo, o IBAM, enquanto contratado, não decide, apenas assessora tecnicamente os envolvidos para a tomada de decisão, “[...] tem a responsabilidade de instruir, dar orientações técnicas para que as melhores decisões possam ser definidas”. O posicionamento da Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá é mais explícito e se dirige para o fato de que historicamente no âmbito da construção das políticas públicas brasileiras, as decisões mais importantes são tomadas de forma *top-down*, isto é, de cima para baixo, sem horizontalização das discussões e decisões, e isso se repete também na implementação da PNRS em Ilhéus, assim como na construção de sua política municipal de resíduos:

Assim decisão direta não, o que se tem feito é participar do grupo de trabalho que trabalha com as questões da PNRS (encerramento do lixão e implantação da coleta seletiva), mas diretamente de opinar sobre o processo, ainda não. O Estado não nos leva para as grandes decisões, coloca um patamar de decisões, a maioria das coisas são decididas no alto, no patamar, nunca pelo pé da escada, muitas vezes as coisas não dão certo no Brasil porque os projetos e políticas se constroem como muitas casas, pelo telhado e no dia em que se começar a construir pelo alicerce as coisas serão mais sólidas e com maior sustentação, isso tem que mudar na política do país. O envolvimento maior da AMBHLs é por conhecimento, é para ver o que está acontecendo, porque estamos abrindo um espaço talvez dentro de um sistema que é fechado, as secretarias de Ilhéus são muito fechadas, a presença da AMBHLs dentro desse processo é visão, é de poder penetrar num território desconhecido, ter acesso e trazer benefícios para a comunidade. Nós participamos de decisões no GT para a coleta seletiva e para o fechamento do lixão (ENTREVISTA 01: AMBHS, 2013).

Para representantes da CONDER, a participação nas decisões é consequência do processo de discussão desencadeado através das reuniões constantes, seminários, oficinas e encontros voltados para a implementação da PNRS e, posteriormente, com maior conhecimento e maturidade, da Lei Municipal para Gestão Socialmente Integrada dos Resíduos Sólidos. A decisão advém da intensidade da participação e do envolvimento dos atores? Mas decidir ou deliberar não se constitui enquanto uma ação inerente ao processo de participação? Afinal, para que mesmo participamos das políticas públicas? Independente da regularidade ou do envolvimento dos atores, os mesmos, ao fazerem legalmente parte do processo, apresentam não somente o direito, mas a responsabilidade de assumir uma postura deliberativa e não apenas,

consultiva ou informativa, como se fossem peças de presépio de Natal, muito bem lembrando na fala do Ministério Público.

A partir dos dados apresentados, conclui-se que os membros do GT participam de forma mais efetiva nas decisões vinculadas a inclusão socioprodutiva dos catadores e não de aspectos de maior amplitude no âmbito da política de resíduos sólidos, por exemplo, as decisões vinculadas à gestão propriamente dita, estas continuam centralizados e “guardadas a sete chaves”, em altos níveis da escala hierárquica no âmbito do poder público em suas várias escalas.

O Estado, paradoxalmente, convoca a participação, mas sutilmente instituiu limites ou barreiras. No caso de Ilhéus, é como se houvessem estratégias para o GT focar especificamente em um elemento da política – os catadores – do que outros aspectos (a logística reversa, educação ambiental, as formas de tratamento dos RSU, os recursos financeiros aplicados na área, dentre outros) da política pública ou até mesmo ao seu conjunto e, durante muitos anos, o processo não ultrapassou essas fronteiras, somente mais recentemente, no final do ano de 2012, que o GT começou a despertar para essa situação, que ainda se faz muito presente no processo.

Algumas vezes a existência do GT no município acaba criando uma blindagem para o poder público municipal, para a SEDUR, uma vez que, de certa forma, cria a imagem de que existe uma movimentação acontecendo em torno da PNRS em Ilhéus, ao menos, esta secretaria “vende” essa atuação como “exitosa e democrática” para outros municípios, a exemplo de Itaparica, que, em dezembro de 2013, com interesse de estruturar também um processo de implementação da PNRS, realizou um evento na cidade para troca de experiências com os membros do Grupo de Trabalho de Ilhéus.

Sobre essa situação, é interessante pontuar dois aspectos: primeiro, de dimensão ética, pois ao compartilhar as experiências é necessária a revelação dos pontos positivos e negativos do processo, assim como seus avanços, entraves e nuances, não somente elementos exitosos; segundo, um aspecto de dimensão operacional/técnica, quanto a necessidade de se esclarecer que metodologias não podem ser criadas num determinado município e serem replicadas integralmente em outros, pois os territórios são únicos, possuem suas especificidades, logo exigem metodologias adequadas a seu contexto.

Quanto à satisfação em participar, Bordnave (1993) sinaliza que pode se relacionar em direções diferentes – instrumental e/ou afetiva – isto é, por contribuição direta a política pública ou simplesmente pelo vínculo construído com a temática e com trabalho coletivo.



A pesquisa revelou que as instituições se sentem satisfeitas em participar do processo de implementação da PNRS em Ilhéus, porém se percebeu que essa satisfação está correlacionada mais à dimensão afetiva do que instrumental, conforme a teoria citada. Apenas o Ministério Público sinalizou sentir satisfação em compartilhar com o GT toda essa vivência, no entanto, sente-se ao mesmo tempo angustiado, porque não consegue “[...] enxergar muitos avanços da política de resíduos como um todo no município, principalmente por causa da postura negligente da Prefeitura de Ilhéus” (ENTREVISTA 05: MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013).

É preciso registrar que o Ministério Público explicita esta angústia, mas não avança em sua atuação no sentido de fiscalizar melhor o processo e, sobretudo, cobrar ou punir o poder público local. Esse é um dado que emergiu no trabalho de pesquisa em várias falas, de forma mais explícita para o IBAM, quando classifica o papel do Ministério Público enquanto fundamental e que “[...] desde o início tem acompanhamento do promotor, deu um suporte importante, porém sinto falta de uma ação mais severa do MP, a cobrança da PMI, do seu papel e da sua atuação” e, da COOLIMPA sinalizou que o órgão “[...] deveria se envolver mais na cobrança do trabalho da PMI” (ENTREVISTA 07: COOLIMPA, 2013).

Quando questionados sobre como caracterizaria a participação institucional no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, os posicionamentos variaram, conforme Quadro 10.

**Quadro 10** – Caracterização da participação institucional na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba

PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL			
FRACA	SATISFATÓRIA	BOA	MUITO BOA
AMBHS COOLIMPA FACULDADE DE ILHÉUS SEDUR	-----	INI IBAM MP	CONDER INFRAERO

**Fonte:** Pesquisa de Campo, Ilhéus, 2013.

De acordo com o Quadro 10, quatro instituições apontam sua participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus como “fraca”, sendo duas da sociedade civil, uma privada e uma pública. A AMBHS e a COOLIMPA pontuam que a participação pode ser maior, sendo que esta última sinaliza que somente ela da cooperativa comparece às reuniões e a instituição não se resume a ela: “[...] sou representante deles, mas eles também têm que

participar, para eles aprenderem e contribuir, eles são desinteressados” (ENTREVISTA 07: COOLIMPA, 2013).

A SEDUR/PMI é a instituição do poder público que classifica sua participação como fraca e, segundo seu representante, “[...] se existisse outra classificação, poderia ser ruim, péssima!” Em mais uma parte da entrevista, foi justificado o pouco envolvimento do órgão devido à grande demanda de atividades e um número reduzido de funcionários.

O INI, o IBAM e o Ministério Público apontaram sua participação no processo como “boa”, sendo que o INI vincula sua classificação ao fato de ter deixado o processo se perder durante o período de transição de governo municipal. Já o IBAM pelo engajamento e o Ministério Público ressalva que poderia ser melhor devido à demanda de trabalho.

Apenas duas instituições classificaram sua participação no processo como “muito boa”- a CONDER e a INFRAERO – sendo que a primeira enfatiza que, dentre os 417 municípios na Bahia, Ilhéus é privilegiado, devido aos investimentos executados por quatro vezes, desde 1998, com a finalidade de capacitar a Prefeitura tecnicamente para a eficiente Gestão dos Resíduos Sólidos.

A participação da CONDER, do ponto de vista técnico, é relevante uma vez que foram construídos dois aterros sanitários em Ilhéus, elaborado um Plano Diretor de Limpeza Urbano (PDLU), um projeto de requalificação ambiental e funcional do Aterro, com inclusão dos catadores de materiais recicláveis e estruturação do sistema de gerenciamento dos RSU através de instrumentos de planejamento e, todas estas ações exigem grandes investimentos.

Quanto aos estímulos para a participação no processo, quase todos os entrevistados sinalizaram que existem parcialmente e estão relacionados à existência, a forma de atuação e os vínculos estabelecidos pelos membros do GT, pois o poder público não proporciona nenhum estímulo e se envolve muito pouco, quando não, sua atuação se caracteriza como obstáculos, conforme as falas abaixo:

[...] a postura dos gestores (dos secretários), a falta de vontade política dos gestores, a inexistência da intersetorialidade, o desinteresse em participar e em assumir responsabilidades (ENTREVISTA 01: AMBHS, 2013).

O processo carece de maior empenho da prefeitura, às vezes parece que a prefeitura está fazendo “um favor” (ENTREVISTA 08: FACULDADE DE ILHÉUS, 2013).

O município é o ponto mais dramático do processo, é o ente responsável pelos resíduos sólidos e, paradoxalmente é o órgão, o ente, que cria as dificuldades mais inexplicáveis. Um processo é construído por várias mãos, daí quando chega ao município ele para. Os obstáculos têm origens e naturezas diversas, mas o principal é a atuação do município (entrevista 05: MINISTERIO PÚBLICO, 2013).

Além desse obstáculo, o IBAM, o INI e a COOLIMPA também acrescentaram outros elementos que dificultam o processo de participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus: ainda há o pouco conhecimento sobre a PNRS; recursos financeiros para se fazer presente nas reuniões e atividades (no caso dos catadores); o tempo escasso e a grande demanda de atividades dos membros do GT; e a não formação cidadã de alguns de seus membros. As instituições de execução da política – a CONDER e a SEDUR – além da INFRAERO, não sinalizaram obstáculos no processo.

Quanto aos obstáculos à participação, Dagnino (2002) ressalta que os mesmos podem emergir a partir do modo como se estrutura as relações de poder no espaço público, assim como o compartilhamento de projetos políticos, interesses e representatividade. A partir das entrevistas realizadas, verificou-se que os representantes das instituições não revelaram nenhuma informação relacionada às relações de poder no GT, talvez não se atentaram para esse aspecto ou não quiseram opinar a respeito.

Os entrevistados, mais uma vez, registraram a atuação do GT como o elemento que favorece a participação, não trazendo ou agregando nenhum outro aspecto que favorecesse o processo. A COOLIMPA atribui as discussões e participação no GT como estratégia em termos da mudança nas condições de vida dos catadores e acredita ter favorecido essa participação. Sua representante afirma que imaginava sair do lixão um dia, mas nunca para formar uma cooperativa, ainda por cima ser presidente dela e acrescenta que:

[...] depois da participação no GT tive reconhecimento, mudou tudo na minha vida, saí do lixão. Antes lá, era do barraco para o lixo e do lixo para o barraco. Hoje não, trabalho na coleta seletiva, vou para as reuniões do GT, ainda vou para encontros em outras cidades- Salvador, Brasília e São Paulo, com outros catadores e com o Movimento Nacional. Para mim foi uma mudança radical, nunca pensei em ser líder! Muitas vezes digo para os companheiros, vocês precisam lutar para alcançar mais coisas. Os resultados não vem logo! É uma luta! A vida do lixo é muito sofrida, é muito preconceito e discriminação, eu sofri muito no lixão, agora a luta ainda existe, é grande, mas não tão sofrida como antes, daí a importância de participar e lutar pelos direitos dos catadores! (ENTREVISTA 07: COOLIMPA, 2013).

A AMBHS considera não existirem condições favoráveis à participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus, pois o processo é muito fechado, e exemplo disso é que, quando o GT foi apresentado para a Câmara Municipal de Vereadores (com relato de todas as ações e vivências do mesmo), os vereadores ficaram surpresos porque não sabiam do que estava acontecendo.

Talvez, o desconhecimento do legislativo municipal esteja relacionado ao pouco ou inexistente envolvimento do mesmo para a problemática dos resíduos sólidos no município e

no próprio GT, tendo em vista que, em outro momento do estudo, os entrevistados de forma unânime, sinalizaram a Câmara Municipal de Vereadores como uma das instituições a participar e se envolver no GT e na Política de Resíduos para Ilhéus.

Outro aspecto relevante que pode influenciar na participação é a formação técnica ou institucional dos atores envolvidos tornando os processos participativos significativamente ricos. Para Dagnino (2002), tais aspectos podem influenciar na partilha do poder devido, a partir do nível de conhecimento da política, do funcionamento do Estado, do aparelho estatal e de seus procedimentos.

Para o Ministério Público, o GT é uma espécie de sistema social, de relações sociais individuais e institucionais, com muita troca de conhecimento empírico e científico. Além disso, os valores pessoais, profissionais e institucionais são levados para o interior desse espaço. Segundo seu representante, “é bom, [...] dá a liga do processo, costura o processo e a identidade do grupo”.

O INI, a COOLIMPA e a AMBHS também confirmaram a influência da formação técnica ou institucional dos atores envolvidos nos espaços públicos, sinalizando que pode enriquecê-lo através do compartilhamento de informações, mas também pode inibir o processo ou, até mesmo, centralizar nos atores com maior conhecimento. Nesse sentido, o conhecimento se expressa enquanto um instrumento de poder no âmbito da participação.

O IBAM e a CONDER destacaram o significado da formação técnica como instrumento qualificador da participação e pontuaram que um corpo técnico qualificado amplia o processo de discussão e oferece mais contribuições para a construção de uma política pública municipal. A CONDER, em sua fala, ressalta a importância do conhecimento técnico no referido processo – faltando destacar o significado de outras formas de conhecimento e suas formas de contribuição.

Em relação aos projetos políticos envolvidos no processo de implementação da PNRS em Ilhéus, de um modo geral os entrevistados não conseguiram identifica-los, apenas o INI e o MP expressaram opinião em relação a esse aspecto:

Claro. O objetivo primário é tratar da questão dos resíduos sólidos, mas acredito que cada um de nós acalenta interesse que ultrapassa a resolução do problema. Eu tenho essa experiência como uma espécie de laboratório para o MP de outras cidades. Meu objetivo maior é fazer acontecer a PNRS, mas associado a isso, pessoalmente gostaria que essa experiência fosse exitosa para compartilhar com os colegas do MP e também, é claro, que todos os indivíduos têm seus objetivos e interesses, talvez uma candidatura política, uma dissertação de mestrado e por aí vai (ENTREVISTA 05: MINISTERIO PÚBLICO, 2013).

Concordo plenamente, perfeitamente. O interesse do INI é a formação cidadã, o indivíduo participando, o fomento a isso é fortalecer o poder público, legitimar um

processo que precisa ser legitimado, é o nosso interesse. Todos têm interesses e projetos políticos, veja Odailson da AMBHS, naturalmente queria uma promoção pessoal ou partidária, além do que ele também só falava no bairro dele, tudo era para o bairro dele, o MNCR também tem seu interesse, talvez o resultado do processo como luta dele. É uma dança. MP por exemplo, é o de executar, de se fortalecer enquanto promotor, ele quer resultados. Já a COOLIMPA tem o interesse de garantir a sobrevivência deles, tem o interesse do poder público, que não consigo enxergar muito (ENTREVISTA 04: INI, 2013).

Algo interessante que emergiu na fala do INI foi que os interesses e projetos políticos das instituições ou pessoas podem alterar ao longo do tempo, a exemplo do representante da AMBHS: “No começo, buscava interesses próprios e de sua comunidade, e atualmente se percebe o desenvolvimento dele, claro, ele ainda tem esses interesses, mas fala e luta não mais somente pelo seu bairro, mas pela cidade. Isso é bonito de ver”.

O INI ainda traz o exemplo da COOLIMPA, que, no início a participação, era somente para garantir a sobrevivência individual e, hoje, também se percebe o crescimento da categoria, o aprendizado, a luta em nome da categoria, enquanto movimento social. Os demais entrevistados vincularam os projetos políticos pessoais e/ou institucionais a questões de grande amplitude, a sustentabilidade socioambiental da cidade e a qualidade de vida.

Dagnino (2002) aborda questões relativas a projetos políticos, enfatizando que, em todos os espaços públicos, isto é, de encontro da sociedade civil e do Estado, existem vários projetos políticos que variam a partir do conjunto de valores, crenças, concepções de mundo e interesses que orientam a ação política dos sujeitos.

O fato é que, nesses anos de vivência em instâncias públicas de construção da política, podemos afirmar que, em geral, encontra-se implícito ou explícito o projeto político ou filiação partidária de cada ator e instituição e, nos “bastidores”, a vinculação ou a dimensão política das ações são pontuadas, registradas, comentadas e objeto de barganha. Em geral, os atores sabem dos projetos e interesses políticos e também dos demais membros, havendo falta de transparência no trato dessa questão.

Em relação o cotidiano da construção da política e seus múltiplos significados em relação à inserção dos vários atores sociais, sugerem o seguinte: A CONDER afirma ter investido e apoiado o processo de implementação da política, cumprindo assim seu papel. Já o GT tem uma posição distinta, pois considera que a CONDER avançou em relação ao trabalho técnico social, mas deixou a desejar na intervenção física no Aterro (que vem se arrastando por quase cinco anos). Além disso, o GT exige maior transparência quanto aos recursos aplicados no projeto e as várias interrupções da obra. Por sua vez, a CONDER se sente satisfeita com a

existência do GT (mesmo com as cobranças do GT para a CONDER sem respostas) e apresenta essa experiência como exitosa para outros municípios.

No conjunto dessas relações, existem problemas com a PMI, devido à negligência em assumir a condução do processo e desempenhar seu papel de executor das políticas públicas (o que é criticado por todos os membros do GT), sem que, entretanto, exista um posicionamento de cobrança mais efetivo em relação a essa situação de omissão. Ademais, o Ministério Público deveria ter uma posição mais ativa na cobrança do envolvimento dos entes públicos na execução da referida política pública. Nesse contexto, a sociedade civil vem sustentando o processo de participação (iniciado pela CONDER, que se afasta em função da “tida finalização” da obra do Aterro).

Assim, no âmbito da experiência em Ilhéus, a existência de interesses, projetos políticos e conflitos são perceptíveis no cotidiano do GT. Em linhas gerais, são observados avanços e recuos em termos da participação e inserção dos vários entes estatais e da sociedade civil. Destaca-se, por exemplo, o fato de que cabe ao Estado a iniciativa da construção e implementação da política e a iniciativa de transferência de muitas dessas responsabilidades para a sociedade civil, em muitos momentos, assumindo as responsabilidades do Estado (SEDUR/PMI). Além disso, verificamos o que a literatura qualifica como terceirização, ou seja, a CONDER transfere responsabilidades para o IBAM, sendo precária a atividade de fiscalização como também de controle social da ação do Estado.

Nesse processo, a SEDUR/PMI, com um nível inferior de atuação do que o Estado (CONDER) e dependente dele, não assume, não avança e também não é cobrado pela sociedade civil, como já pontuado principalmente pelo Ministério Público (apesar do seu grande envolvimento com a inclusão dos catadores). Como ressaltado, a ação da iniciativa privada tem um caráter estritamente privado, envolvendo apenas o que pode ser genericamente qualificado como sua responsabilidade socioambiental e o cumprimento do dispositivo legal que obriga a realização da coleta seletiva.

O fato é que no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba, mesmo “democratizando” o processo (posto nas falas dos entrevistados), o Estado continua tendo a centralidade das decisões, quando não, manipula-as, conforme as falas abaixo:

Democratizar sim, mas descentralizar não, quem tá lá não abre mão. Eu acredito que é no sentido de dizer que está cumprindo a Lei, está favorecendo a participação, mas no fundo mesmo é para legitimar o processo e orquestrar a centralização na tomada de decisões (ENTREVISTA 06: SOLAR AMBIENTAL, 2013).

Não descentraliza, você não avança muito, participa, mas as decisões são centralizadas, foram tomadas no jantar de ontem. Democratização com a participação

popular sim, não foi conseguida graciosamente, mas com muita luta, o espaço foi conquistado a ferro e a fogo e o Estado, no caso, o município acuou, quem puxa mesmo o processo é a sociedade civil, é a locomotiva que puxa os demais vagões. O processo é perverso, cruel! Talvez tenha ficado pior porque com os fluxos democráticos da década de 80 hoje acreditamos na participação, mas ela é muito manipulada ou então as decisões são previamente tomadas. É um jogo de cartas marcadas (ENTREVISTA 05: MINISTERIO PÚBLICO, 2013).

O GT discute, mas a decisão mesmo é do poder público (ENTREVISTA 02: IBAM, 2013).

Não descentraliza, o Estado é quem define tudo, todas as decisões e ele demora muito para decidir (ENTREVISTA 07: COOLIMPA, 2013).

Os depoimentos revelam certa confusão entre descentralização e democratização. Ainda a título de exemplo, o poder público municipal considera o processo como democratizado, mas não descentralizado, e justificou informando que muitas decisões dependem do Estado, de sua atuação, bem como suas normativas, assim “[...] os processos acabam mesmo é por legitimar, contribuindo para uma imagem positiva do Estado. Vivi isso no orçamento participativo em Alagoinhas, que no fundo era isso que acontecia” (Entrevista 10: SEDUR/PMI, 2013). Se o responsável pela condução do processo de implementação da PNRS em Ilhéus pensa dessa forma, como e qual será o resultado dele?

Esse posicionamento se reproduz nas falas de representantes das instituições sobre a necessidade de um maior envolvimento do poder público municipal, que pouco se envolve com o processo, uma vez que somente duas secretarias participam do GT e somente uma de forma efetiva, a SEPLAN. A SEDUR “participa” de forma esporádica, mesmo sendo responsável pela gestão dos resíduos sólidos. Além disso, é preciso destacar a postura de descaso demonstrada pela PMI, na medida em que as instituições apontam a participação dela como algo a ser melhorado no processo de implementação da PNRS em Ilhéus:

Maior presença e atuação da PMI (ENTREVISTA 07: COOLIMPA, 2013).

Importantíssimo, tem de melhorar a participação da Prefeitura e das Secretarias (ENTREVISTA 05: MINISTERIO PÚBLICO, 2013).

Acredito que a participação efetiva da Prefeitura Municipal tem que acontecer para melhorar o processo porque pelos técnicos tudo já estaria resolvido (ENTREVISTA 08: FACULDADE DE ILHÉUS, 2013).

Outro aspecto que emergiu de forma clara na pesquisa foi o caráter legitimador da participação, que se expressa no sentimento dos atores envolvidos, sobre o convite do Estado à participação nesse espaço público, quando não o controle ou a manipulação, conforme as falas abaixo:

O que eu percebo é que é somente, tão somente para cumprir um formalismo legal, uma necessidade. A participação é apenas para constar, as pessoas, o povo participa para se frustrar porque ficam parecendo vaquinha de presépio (ENTREVISTA 05: MINISTERIO PÚBLICO, 2013).

Participo para saber o que é que está sendo discutido, mas sei que é uma forma de controle do Governo (ENTREVISTA 07: COOLIMPA, 2013).

[...] acredito na manipulação, a sociedade participa, mas percebe a manipulação e tem muita relação com a política partidária (no momento citou o processo de eleição dos conselhos tutelares de um modo geral e da última composição do conselho de saúde em Ilhéus) para manutenção do poder, que importante para a manutenção na política (ENTREVISTA 01: AMNBHS, 2013).

Diante do exposto, como os atores do GT podem afirmar que não percebem os projetos políticos inerentes ao processo, como também seus conflitos e movimentação? Suas falas revelam uma participação que notoriamente atende aos projetos políticos neoliberais, caracterizados pela mínima atuação do Estado, pela transferência de atuação e responsabilidades para a sociedade civil e envolvimento da iniciativa privada, sem democratização e descentralização dos “espaços públicos”.

Na área de resíduos sólidos, especificamente em Ilhéus, essa participação atende necessariamente a interesses políticos e, sobretudo, econômicos. A participação existe e é controlada perversamente pelo Estado a seu favor, servindo de instrumento para alcance do seu projeto político e não viabilizando a democratização, descentralização dos processos e a formação cidadã.

A partir do cenário apresentado, a hipótese inicialmente afirmada é plenamente confirmada, pois o governo do estado deu a tônica do processo no início, depois se afastou e a condução, foi compartilhada pela sociedade civil e de forma muito restrita e complementar, pela Prefeitura de Ilhéus. Além disso, o Ministério Público não garantiu a atuação do poder público, tendo em vista que não exerceu seu papel de fiscalização e cobrança da execução da política pública pela SEDUR/PMI e permaneceu participando ativamente numa dimensão mais “confortável”, a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis.

A iniciativa privada se insere no processo, à medida que precisa garantir os seus interesses e, na medida das necessidades e possibilidades, cumpre sua responsabilidade ambiental e a legislação que o obriga a participar de programas de coleta seletiva. A Faculdade de Ilhéus, enquanto um espaço de educação superior importante na cidade, limitou sua atuação somente para a coleta seletiva e não contribuiu com a temática e com o processo por meio do conhecimento. O fato é que, diante da lógica que determina os limites e possibilidades da participação na referida experiência, certamente que a contribuição dos atores deste segmento não poderiam mesmo avançar.



A sociedade civil é muito atuante, envolvendo-se em projetos de interesse mais específico e pontual, o que legitima a atuação e do projeto político do Estado. Entretanto, não exerce o controle social, isto é, a fiscalização e cobrança da efetivação da política através do poder público. Dessa forma, a caracterização da participação apresentada compromete a qualidade do processo de implementação da PNRS, reproduz uma estrutura verticalizada de poder e favorece um contexto permeado por conflitos, devido aos interesses ou projetos políticos diversos, até mesmo antagônicos, inerentes a cada ator envolvido, além de não contribuir diretamente para projetos políticos democratizantes e descentralizados.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA PNRS EM ILHÉUS-BA**

Na contemporaneidade, os resíduos sólidos assumem a centralidade no âmbito das discussões socioambientais nacionais e internacionais, por se consistirem numa problemática de considerável gravidade atribuída aos processos de urbanização, de crescimento populacional, de elevado consumo, este último sendo determinante concernente à geração dos resíduos sólidos.

A revisão da literatura demonstra que a geração de resíduos sólidos não ocorre uniformemente nas sociedades, mas é determinada por aspectos socioeconômicos e culturais. Assim, em espaços de maior poder econômico, tendencialmente, a geração é maior, principalmente de materiais recicláveis. Além disso, o processo de coleta, tratamento e disposição final, tende a ser diferente conforme as especificidades das cidades, sendo que no meio urbano a cobertura do atendimento é superior do que na zona rural, como também nos bairros periféricos. Dessa forma, no contexto dos resíduos sólidos, a desigualdade também se faz presente, sendo influenciada diretamente pelo modelo predominante de desenvolvimento adotado pelos territórios, como também pela estratégia de gestão assumida pelo poder público.

Com a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o modelo de gestão preconizado para a área é o compartilhado, isto é, com o envolvimento de todos os atores geradores dos resíduos (poder público, poder privado, sociedade civil, catadores, pessoas físicas e jurídicas). Enfim, todos passam a ser responsáveis pela geração dos resíduos sólidos, além de terem o direito a participar do processo de elaboração, implementação, execução e avaliação da Política no âmbito municipal.

Nesse modelo de gestão é relevante o papel da participação, que ultrapassa o envolvimento na coleta seletiva, com a separação de materiais recicláveis, envolvendo, de uma maneira geral, a construção e a implementação da Política Municipal de Resíduos Sólidos, sendo um elemento fundamental a atividade de controle social.

O presente estudo buscou analisar a ação do Estado e a contribuição da participação dos atores envolvidos no processo de implementação da Política de Resíduos Sólidos, movimento que antecedeu a promulgação da PNRS em 2010, tendo em vista que, nessa cidade, desde 2008, a implementação da referida política conta com a atuação de vários atores e segmentos de natureza diversa – público (governo do estado/CONDER, Prefeitura Municipal de Ilhéus, Ministério Público e INFRAERO); privado (grandes Geradores de RSU, Faculdade

de Ilhéus); da sociedade civil (Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá, Instituto Nossa Ilhéus e Cooperativa dos Catadores de Materiais Recicláveis Consciência Limpa) e da sociedade civil (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), na perspectiva de organização de um sistema de gestão integrada de resíduos sólidos.

Desse modo, de forma conclusiva, a resposta à questão de como se processa a participação dos múltiplos atores institucionais envolvidos na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba, conduz a reafirmação dos pressupostos desta pesquisa, ou seja, de que a participação dos distintos entes no processo de implementação da Política Nacional de Resíduos sólidos se dá de forma desigual, assimétrica e pouco autônoma.

Sendo assim, o estudo revelou que o poder público, especificamente no âmbito estadual, através da CONDER, durante o período de 2010 a 2013, teve uma atuação bastante significativa em Ilhéus, investindo na área de resíduos sólidos pela quarta vez no município, com uma obra de requalificação do Aterro Sanitário, o encerramento do lixão, a inclusão socioproductiva dos catadores de materiais recicláveis e estruturação de uma proposta de organização do sistema de gestão dos RSU para a Prefeitura Municipal, através de instrumentos de gestão (Plano Operacional de Coleta Seletiva, Plano de Comunicação e Mobilização Social, Plano de Capacitação, Caracterização dos Resíduos Sólidos em Ilhéus, Plano de Negócios para Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis, Plano de Monitoramento e Avaliação da Gestão Integrada dos RSU e “quase” um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos), todos construídos de forma participativa no âmbito do Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos.

Além da CONDER, o Ministério Público Estadual também se fez presente no processo, com atuação considerada pelos atores envolvidos como muito boa, contudo necessitando avançar com uma maior cobrança e pressão junto ao poder público municipal, considerada como deficiente, descomprometido, “quase” inexistente no processo, inclusive com reconhecimento da própria SEDUR/PMI, o que revela uma situação grave de omissão, uma vez que a Prefeitura é o ente responsável pelos resíduos sólidos no município.

Nesse contexto, outro aspecto revelado pelo estudo foi à inexistência do tratamento da problemática dos resíduos sólidos de forma intersetorial pela PMI, na qual apenas duas secretarias apresentam alguma contribuição no processo, a SEDUR e a SEPLAN, sendo esta última de forma mais efetiva e comprometida.

Com relação às empresas privadas, percebeu-se que as mesmas estão envolvidas no processo somente na participação da coleta seletiva solidária, preocupados com o cumprimento do que pode ser qualificado como “responsabilidade socioambiental”. A INFRAERO, que

participa como Empresa Pública Grande Geradora de Resíduos Sólidos, tem exatamente a preocupação de cumprir um dispositivo legal, o Decreto nº 5.940/2006.

A sociedade civil, particularmente a Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá (AMBHS), a Cooperativa dos Catadores de Resíduos Sólidos Recicláveis (COOLIMPA) e o Instituto Nossa Ilhéus (INI), constitui-se um estimulador e, muitas vezes, um condutor do processo, assumindo responsabilidades que seriam da PMI, a exemplo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que ao ser contratado pela CONDER para prestar assessoria técnica ao município, acaba não somente legitimando o processo, mas assumindo as responsabilidades doravante do poder público.

A pesquisa revelou que o cenário do GT em Ilhéus, é permeado por muitos conflitos, estes correlacionados aos distintos “projetos políticos” das instituições e atores envolvidos, e se caracteriza como “confluência perversa”, isto é, a motivação para a participação na implementação da PNRS em Ilhéus consiste, sobretudo, na legitimação da política e dos grupos à frente da gestão pública, ou seja, de reforço a determinados projetos políticos, projetos de poder, este por sua vez, voltado para atender interesses políticos e econômicos, não promovendo efetivamente um processo de democratização e descentralização da gestão dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, a hipótese do estudo foi plenamente confirmada, na medida em que a atuação do Estado, no período de 2010 a 2013, no processo de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Bahia, de forma explícita, estimulou a participação de instituições da sociedade civil e da iniciativa privada como estratégia de atendimento das diretrizes da PNRS, no início do processo e, implicitamente, a promoção de um projeto político de atendimentos a interesses políticos e econômicos. Posteriormente, afastou-se da condução do processo, sendo o mesmo assumido por segmentos da sociedade civil e, de forma complementar, pelo poder público municipal.

De acordo com a pesquisa, a participação não proporcionou a democratização do processo. Portanto, a gestão da PNRS não se caracterizou compartilhada, uma vez que o mesmo não alcançou as dimensões da democratização e da descentralização das decisões, isto é, a capacidade de deliberação da sociedade civil e mesmo do poder público municipal se apresentou de forma limitada, quando não, inexistente. Além disso, o referido processo se caracterizou pela transferência de responsabilidades do poder público para a sociedade civil em muitos momentos.

Diante do exposto, ficou evidente a necessidade de repensar a estrutura do Grupo de Trabalho de Resíduos Sólidos em Ilhéus, assim como sua atuação, e principalmente de se

pensar ou constituir uma comissão ou estrutura político-administrativa municipal com o objetivo de definir e coordenar a implementação da Política Municipal de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba, nas perspectivas da governança intersetorial e da participação social, com envolvimento de técnicos efetivos de todas as secretarias diretamente relacionadas à temática, assim como as também transversais.

Outro aspecto de grande importância, que também emergiu através deste estudo, foi quanto à participação, como estratégia de aprendizagem, de construção de conhecimento – só se aprende a participar, de fato, participando, envolvendo-se, comprometendo-se. De acordo com a presidente da COOLIMPA, é preciso participar e ampliar os horizontes “[...] conhecer e praticar para o bem comum”, ou, de acordo com o presidente da AMBHS, “[...] não é olhar o mundo do portão para dentro, mas sim, olhar da janela para fora, a gente tem um horizonte para enxergar, atuar e contribuir” (ENTREVISTA 01: AMBHS, 2013).

Além disso, outro elemento relevante, revelado ao longo da pesquisa, é a não percepção por parte de atores da implementação da PNRS em Ilhéus, do significado político dos processos de implementação de política pública, dos projetos políticos existentes no espaço da participação, o que nos remete a uma falta de compreensão do significado das ações empreendidas pelo Estado, que convida a sociedade civil a se integrar na construção da política pública.

Conclusivamente, o trabalho revela que não existe um modelo de gestão ou modelo de gestão participativa que possa ser utilizado de forma exitosa em vários municípios brasileiros no processo de implementação da PNRS, isto é, um modelo padrão, mas sim, modelos que levem em conta as especificidades locais e que sejam concebidos, maturados e construídos a partir da realidade territorial, dos recursos disponíveis e com envolvimento de atores multissetoriais. Esse é um aspecto revelado pelo estudo de grande importância, tendo em vista que, atualmente, o município está em busca deste modelo para estruturação da gestão dos RSU, inclusive muitas cidades do estado da Bahia procuraram o GT de Ilhéus para conhecer sua dinâmica para fins de replicar.

Por fim, o presente trabalho enfrentou limitações de ordem material, pessoal, profissional e, sobretudo, de acesso a informações e participação por parte do poder público e da Empresa de Coleta de Resíduos Solar Ambiental. Entretanto, o resultado foi surpreendente em termos coletivos e pessoais, principalmente por esta pesquisadora estar envolvida no processo e ter despertado para elementos jamais percebidos nesses muitos anos de atuação. Enfim, um dos maiores aprendizados que este trabalho pode apresentar é relativo às

dificuldades que enfrentamos atualmente, no sentido de avançar na democratização da gestão pública, do estado e da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ADEODATO, S. **Reciclagem**: ontem, hoje e sempre. São Paulo: Editora Prol, 2008.

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS (ABNT). **NBR 10.004**: resíduos sólidos: classificação. Rio de Janeiro, 2004, p. 1-7.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil** – Edição 2010. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br>. Acesso em: 09 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil** – Edição 2011. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br>. Acesso em: 09 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil** – Edição 2012. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br>. Acesso em: 27 dez. 2013.

AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Unesp, 2004.

AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, 287 p.

BAHIA, Lei nº 12.932, de 7 de janeiro de 2014. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências. In: **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 8 jan. 2014.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em 03 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006. Dispõe sobre a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 out. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm)>. Acesso em 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jan. 2007a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em 15 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1991**, de 4 de julho de 2007. Instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos e outras providências. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/501911.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 ago. 2010a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em 22 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 2010b. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm)>. Acesso em 22 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 2010c. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7405.htm)>. Acesso em 22 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 jan. 2010d. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>. Acesso em 22 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IBGE, **Cidades: Ilhéus - Bahia**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=291360&search=bahia|ilheus>. Acesso em: 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Brasília, DF, 2010e. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 10 out. 2012.



\_\_\_\_\_. **Código de Ética do/a Assistente Social.** Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, que regulamenta a profissão do Assistente Social. 9 ed. rev. atual. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos.** Ministério do Meio Ambiente (versão preliminar), set./2011b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em 20 out. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Linha do Tempo da Política Nacional de Resíduos Sólidos.** Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo> Acesso em 02 out. 2012b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1991.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente. Ofício Nº 58/MMA/2007, de 4 de julho de 2007. Registro de Exposição: Encaminha o Projeto de Lei nº 1991. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/501911.pdf>. Acesso em 02 ago. 2013.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação.** 4. ed. São Paulo: Brasiliense (Coleção Primeiros Passos), 1986.

CALDERONI, S. **Os bilhões perdidos no Lixo.** São Paulo, Humanitas, 2003. 348p.

CAMPOS, H. K. T. Renda e evolução da geração per capita de resíduos sólidos no Brasil. **Revista de Engenharia Sanitária Ambiental**, v. 17, n. 2, p. 171-180, abr/jun, 2012.

CARVALHO, M. do C. **Participação social no Brasil hoje.** São Paulo: Instituto Polis, 1998.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA (CONDER). **Relatório Parcial: Diagnóstico Institucional da Gestão de Resíduos Sólidos nos Municípios de Ilhéus e Uruçuca, Ilhéus:** (documento interno). Salvador: CONDER, 2011.

CRUZ, I.; MARQUES, F. O lixo através da história. **Revista de Maguinhos.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, n. 12, set. 2007. p. 40-41.

DAGNINO, E. Sociedade, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

\_\_\_\_\_. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. In: **Revista Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Fórum do Rio de Janeiro/UERJ, n. 15, jan-abr. 2005, p. 45-66. Disponível em: [http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_15/15\\_dossie\\_EvelinaDagnino.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf). Acesso em 18 dez. 2013.

D'ALMEIDA, M. L. O.; VILHENA, A. (Coord.). **Lixo municipal: Manual de Gerenciamento Integrado.** 2ª ed. - São Paulo: IPT/CEMPRE, 2000. 370p.

DANNORITZEN, C. **Comprar, tirar, comprar:** La historia secreta de la obsolescência programada. <http://youtube.com/watch?v=q97DdVViqLg> 09-01-2014 11:48.

DEMAJOROVIC, J. A evolução dos modelos de gestão de resíduos sólidos e seus instrumentos. In: **Cadernos FUNDAP**. 1996, p. 47-58.

DEMO, P. **Participação é uma conquista:** noções da política social participativa. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DIAS, G. F. **Antropoceno:** iniciação à temática ambiental. São Paulo: Gaia, 2002.

DIAS, U. F; COELHO, J. J. **Estudo de impacto ambiental (eia) e relatório de impacto ambiental (rima) para implantação do porto sul em Ilhéus.** Elaborado por: Hydros Engenharia e Planejamento Ltda: Tomus 1, agosto, 2011. 460p.

E-COMMERCE BRASIL. **O consumo dos brasileiros ultrapassará a marca dos 3 trilhões, em 2013, diz estudo.** 22 abr 2013. Disponível em <<http://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/o-consumo-dos-brasileiros-ultrapassara-a-marca-dos-r-3-trilhoes-em-2013-diz-estudo/>> Acesso em 03 ago. 2013.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. **Guia Industrial do Estado da Bahia.** Disponível em: <[http://www.fieb.org.br/guia/resposta\\_consulta.asp?pagesize=10&whichpage=1&razao=&operaRazao=and&produtos=&operaProduto=and&localizacao=Ilheus&Ordenacao=Municipio&B1=Busca](http://www.fieb.org.br/guia/resposta_consulta.asp?pagesize=10&whichpage=1&razao=&operaRazao=and&produtos=&operaProduto=and&localizacao=Ilheus&Ordenacao=Municipio&B1=Busca)>. Acesso em 18 jan. 2014.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Dicionário Aurélio** – Século XXI. Dicionário da língua portuguesa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

FERREIRA, M. V. G. de Q. **Apresentação do Anteprojeto de Lei da PERS/BA.** Videoconferência, 2011.

\_\_\_\_\_. Processo de elaboração da política pública de resíduos sólidos: o caso da Bahia. In. CONGRESSO BAIANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2, 2012, Feira de Santana, **Anais...** Salvador, ABES, 2012.

FIGUEIREDO, F. F. Similitudes na gestão dos resíduos sólidos urbanos em países centrais e periféricos. In: **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales.** [En línea]. Biblio 3W, Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de mayo de 2012, Vol. XVII, nº 975. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-975.htm>>. Acesso em 14 ago.2013.

GUTBERLET, J.; PONTUSCHKA, N. N. Pesquisa qualitativa sobre consumo: experiências interdisciplinares. In: **Olhar de professor.** Ponta Grossa, v. 13, p. 217-224, 2010. Disponível em <[www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/3226/2366](http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/3226/2366)>. Acesso em 14 ago. 2013.

GRIMBERG, E. Enfim, desencilhou! In: **Revista Idec**. São Paulo, n. 146, p. 08-10, ago. 2010. Disponível em <[http://www.idec.org.br/uploads/revistas\\_materias/pdfs/2010-08-ed146-entrevista.pdf](http://www.idec.org.br/uploads/revistas_materias/pdfs/2010-08-ed146-entrevista.pdf)> Acesso em 22 ago. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Documentos internos**: Questionários aplicados nos grandes geradores e catadores de rua do município de Ilhéus. Coleta de dados, realizada entre maio a julho de 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. 2008. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro. 219p. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pnsb2008/PNSB\\_2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf)>. Acesso em 26 jul. 2013.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**: desafios e oportunidades para as Empresas. São Paulo, 2012, 70 p. Disponível em <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/politica-nacional-de-residuos-solidos-desafios-e-oportunidades-para-as-empresas/.Ut3wdRBTvIU>>. Acesso em 23. Nov. 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: diagnóstico dos resíduos urbanos, agrossilvopastoris e a questão dos catadores. Brasília: IPEA, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico dos Instrumentos Econômicos e Sistemas de Informação para Gestão de Resíduos Sólidos**. Brasília: IPEA, 2012b.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

JURAS, L. da A. G. M. **Legislação sobre Resíduos Sólidos**: comparação da Lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos. Brasília: Câmara de Deputados, abril de 2012. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2012\\_1658.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2012_1658.pdf)> Acesso em 20 set. 2013.

LAYRARGUES, P. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. In: LOUREIRO, F.; LAYRARGUES, P.; CASTRO, R. (Orgs.) **Educação ambiental**: repensando o espaço da cidadania. São Paulo: Cortez, 2002, p. 179-220.

LEFF, E. **Racionalidade Ambiental e a reapropriação social da natureza**. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MACÊDO, M. A. de A.; FERREIRA, M. V. G. de Q. Fortalecimento da participação social na elaboração de políticas públicas: proposta metodológica aplicada à política estadual de resíduos sólidos do Estado da Bahia. In: CONGRESSO BAIANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL (COBESA), 1, 2010, Salvador. **Anais...** Salvador, 2010.

MAGERA, M. C. **Os empresários do lixo: um paradoxo da modernidade: análise interdisciplinar das Cooperativas de reciclagem de lixo.** Campinas: Átomo, 2003.

MIRANDA, L. L. de. **O que é lixo.** São Paulo: Brasiliense (Coleção Primeiros Passos), 1995.

MORAES, L. R. S.; BORJA, P. C. Novos Paradigmas de Gestão Integrada e Sustentável e Tecnologias apropriadas para Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos. In: SIMPÓSIO ÍTALO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL (SIBESA), 10, 2010a, Maceió. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES, 2010. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Gestão integrada e sustentável e tecnologias apropriadas para manejo de resíduos sólidos urbanos: um outro paradigma.** 2010b. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/gestao-integrada.pdf>>. Acesso em 13. Dez. 2013.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa.** São Paulo: Pioneira Thomson, 2002, 152p.

MINAYO, C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. (Orgs.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2011.

NETO, A. A. D.; MORAES, L. R. S. Revisitando os paradigmas de gestão dos resíduos sólidos. In: 41ª EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTOS. **Anais...** ASSAMAE, 2011. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/gestao-integrada.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Observatório dos consórcios públicos e do Federalismo.** Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Disponível em: <[http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=208:cons%C3%B3rcios-p%C3%BAblicos&Itemid=164&lang=pt](http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=208:cons%C3%B3rcios-p%C3%BAblicos&Itemid=164&lang=pt)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

OLIVEIRA, D. A. M. de; MORAES, L. R. S. Revisitando as normas jurídicas sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil: a necessidade de sua implementação. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 33. Rio de Janeiro, 2012. **Anais...** ABES/AIDIS, Rio de Janeiro, 2012,. Disponível em: <[http://www.academia.edu/4455201/Revisitando\\_as\\_normas\\_juridicas\\_sobre\\_a\\_gestao\\_de\\_residuos\\_solidos\\_no\\_Brasil\\_a\\_necesidade\\_de\\_sua\\_implementacao](http://www.academia.edu/4455201/Revisitando_as_normas_juridicas_sobre_a_gestao_de_residuos_solidos_no_Brasil_a_necesidade_de_sua_implementacao)>. Acesso em: 09 set. 2013.

OLIVEIRA, M. T. C. S. de. **Aspectos conceituais e metodológicos da participação e do controle social.** Disponível em: <[http://www.moodle.ufba.br/file.php/12717/Aspectos\\_conceituais\\_e\\_metodologicos\\_da\\_participacao\\_e\\_do\\_controle\\_social.pdf](http://www.moodle.ufba.br/file.php/12717/Aspectos_conceituais_e_metodologicos_da_participacao_e_do_controle_social.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2013.

PONGRACZ, E.; POHJOLA, V. Redefining waste, the concept of ownership and the role of waste management. In: **Resources, Conservation and Recycling**, n. 40, 2004.

PORTILHO, M. de F. F. **Profissionais do lixo: um estudo sobre as representações sociais de engenheiros, garis e catadores** [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro; 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Educação Ambiental na Escola e na Comunidade. Brasília:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ONU, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Recycling – from e-waste to resources.** Julho 2009. Disponível em: <[http://www.greenitbrasil.com.br/wp-content/uploads/2012/07/step-doc\\_ewaste.pdf](http://www.greenitbrasil.com.br/wp-content/uploads/2012/07/step-doc_ewaste.pdf)> Acesso em 18 ago. 2013.

ROMANSINI, S. M. **O Catador de resíduos sólidos recicláveis no contexto da sociedade moderna.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Criciúma, SC: Ed. do autor, 2005. 69p.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: EDUSP, 2005.

SILVA, L. da; MENEZES, E. M. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação,** 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121p.

SILVA, M. das G. Questão Ambiental e as principais formas de enfrentamento no século XXI. In: **Educação Ambiental e Serviço Social: o PEAC e o Licenciamento na Gestão Pública do Meio Ambiente.** São Cristóvão: UFS, 2012, p. 15-34.

SILVEIRA, L. R.; MORAES, L. R. S. Redefinindo o conceito de lixo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 24. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), 2007, Rev. Agosto, 2010.

SNIS – Sistema Nacional de Informação de Saneamento. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos,** 2011. Ministério das Cidades (on-line). Disponível em: [www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br). Acesso em: 20.12.2013.

SOUB, J. N. P. **Conhecendo Ilhéus.** Apresentação em PowerPoint. Visto em 2011.

\_\_\_\_\_. **Minha Ilhéus: Fotografias do século XX e um pouco de nossa história.** 2ª ed. rev. ampl. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

STROH, P. Y. (Org.). **Cidade, Lixo e Cidadania.** Maceió: EDUFAL, 2009.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47- 103.

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.105-143.

TENÓRIO, Fernando; ROZEMBER, Jacob. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul/ago.1997.

TENÓRIO, F. O mito da participação. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 24, n. 3, p. 162-164, maio/jul.1990.

\_\_\_\_\_. **Gestão Social: metodologias e casos**. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. D. F. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. UNICEF- Brasil, 1996. Disponível em: <[http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Publicacoes/mobilizacao\\_social.pdf](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Publicacoes/mobilizacao_social.pdf)>. Acesso em 18 dez. 2013.

VELLOSO, M. P. Os restos na história: percepções sobre resíduos. In: **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 006, p. 1953-1964, nov./dez. 2008.

WALDMAN, M. **Lixo, Cenários e Desafios: abordagens básicas para entender os resíduos sólidos**. São Paulo: Cortez, 2010.

## **APÊNDICES**

## Apêndice A – Ofício convite para participação da Pesquisa



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL  
MESTRADO MULTIDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

Ilhéus, ..... de ..... de 2013.

**A(o) Ilma.(o) Sr.(a).....**

**Responsável por.....**

Prezada(o) .....

Venho através deste formalizar um convite à(o) .....

Para participar do estudo intitulado preliminarmente “A participação na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba: “Gestão Compartilhada?”, o qual constitui-se numa dissertação no âmbito do Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, que apresenta o objetivo de analisar a ação do Estado e a participação do Ministério Público, da Iniciativa Privada e da sociedade civil no processo de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba, no período de 2010 a 2013.

Tendo conhecimento do envolvimento desta Instituição com a questão dos resíduos sólidos em Ilhéus, faz-se necessário sua participação no estudo, a qual será através da aplicação de um roteiro de entrevista, mediante termo de consentimento livre e esclarecido.

O mesmo instrumento de pesquisa será aplicado junto a Superintendência de Resíduos Sólidos da CONDER/Governo do Estado, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Ilhéus (SEDUR/PMI), ao Ministério Público, ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), a Empresa Solar Ambiental, a Associação de Moradores do Bairro Hernani Sá (AMBHS), ao Instituto Nossa Ilhéus (INI) e dois grandes geradores de resíduos sólidos que participam da Coleta Seletiva Solidária.

O retorno sobre a participação da Instituição no estudo poderá ser encaminhado por e-mail: spinolasocial@gmail.com, podendo o agendamento para a aplicação do roteiro de entrevista ser programado por telefone (73) 9972-7516, mediante disponibilidade da Instituição durante o período de 10 de junho a 06 de julho do ano corrente.

Atenciosamente,

Emanuela O. Spínola

Mestranda - Turma IV

Programa de Desenvolvimento e Gestão Social – CIAGS/UFBA



## Apêndice B – Carta de apresentação do pesquisador fornecida pelo CIAGS




**Universidade Federal da Bahia**  
**Escola de Administração da UFBA**  
**Programa de Desenvolvimento e Gestão Social – PDGS**  
**Secretaria Acadêmica**

### CARTA DE APRESENTAÇÃO

O colegiado do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social (pós-graduação) vem, por meio desta, apresentar a aluna **Emanuela Oliveira Spínola**, CPF 925014435-00, da Turma IV do Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, que está realizando a pesquisa intitulada "A participação social na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba: 'gestão compartilhada'?", sob a orientação da Professora Doutora Maria Elisabete Pereira dos Santos.

Salvador, 14 de junho de 2013.

  
Prof. Tânia Maria D. Fischer  
Coordenadora do Mestrado Interdisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social

## Apêndice C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL  
MESTRADO MULTIDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL**

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

#### Titulo da pesquisa

A participação social na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba: “gestão compartilhada”?

Prezado(a) Senhor(a),

Gostaríamos de convidá-lo(a) a participar da pesquisa “A participação social na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba: “gestão compartilhada”?”. O objetivo da pesquisa é “analisar a ação do Estado e a participação do Ministério Público, da Iniciativa Privada e da sociedade civil no processo de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Bahia no período de 2010 a 2013.” A sua participação é muito importante e ela se dará por meio dessa entrevista, da gravação do áudio e de registro fotográfico (caso seja necessário). Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa, que possui um caráter educacional.

O presente estudo contribuirá para sistematizar o processo de participação dos diversos atores envolvidos na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus – Bahia, além de fundamentar a política pública municipal, através da elaboração de uma proposta de estrutura político-administrativa com o objetivo de definir e coordenar a implementação da Política Municipal de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba nas perspectivas da governança intersetorial e participação social. Informamos que o(a) senhor(a) não pagará, nem será remunerado por sua participação e que a qualquer momento poderá desistir de participar da pesquisa.

Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos pode contatar a pesquisadora responsável, **Emanuela Oliveira Spínola**, **telefone: (73) 9972-7516** ou por **e-mail: spinolasocial@gamil.com** . Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas, devidamente preenchida e assinada entregue a você.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201 \_\_\_\_.

**Pesquisador Responsável**

RG: 06901314-45

**Professora orientadora da Pesquisa**

Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

\_\_\_\_\_ tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201 \_\_\_\_.

## Apêndice D – Termo de autorização para gravação de voz



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL  
MESTRADO MULTIDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

### TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ

Eu, \_\_\_\_\_, depois de entender os objetivos da pesquisa intitulada “A participação social na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba: “gestão compartilhada?”” e dos procedimentos metodológicos que serão usados para a coleta de dados, assim como, estar ciente da necessidade da gravação, em áudio e vídeo, de minha entrevista, **AUTORIZO**, por meio deste termo, a pesquisadora **Emanuela Oliveira Spínola** a realizar a gravação da entrevista sem custos financeiros a nenhuma parte.

Esta **AUTORIZAÇÃO** foi concedida mediante o compromisso da pesquisadora acima citados em garantir-me os seguintes direitos:

1. poderei ler a transcrição de minha gravação;
2. os dados coletados serão usados exclusivamente para gerar informações para a pesquisa aqui relatada e outras publicações dela decorrentes, quais sejam: revistas científicas, congressos e jornais;
3. qualquer outra forma de utilização dessas informações somente poderá ser feita mediante minha autorização;
5. os dados coletados serão guardados por 5 anos, sob a responsabilidade do(a) pesquisador(a) coordenador(a) da pesquisa, **Emanuela Oliveira Spínola** e após esse período, serão destruídos e,
6. serei livre para interromper minha participação na pesquisa a qualquer momento e/ou solicitar a posse da gravação e transcrição de minha entrevista.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201 \_\_\_\_.

**Assinatura do participante da pesquisa**

**Assinatura do pesquisador responsável**

**Emanuela Oliveira Spínola**

**Apêndice E** – Roteiro de entrevista semiestruturado sobre a participação para os membros do GT



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL  
MESTRADO MULTIDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

**Dissertação:** A participação social na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba: “gestão compartilhada”?

**Mestranda:** Emanuela Oliveira Spínola

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

**ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA**

**I-IDENTIFICAÇÃO**

1) Nome da Instituição: \_\_\_\_\_

2) Endereço: \_\_\_\_\_

3) Contatos (telefone e email): \_\_\_\_\_

4) Responsável pelas respostas: \_\_\_\_\_

5) Cargo na Instituição: \_\_\_\_\_

6) Histórico Institucional: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

7) Objeto Institucional: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

8) Objetivo Institucional: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

9) Missão Institucional: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

10) Visão Institucional: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

11) Natureza Institucional: a) ( ) Pública b) ( ) Privada c) ( ) Mista d) ( ) ONGs  
e) ( ) Associação sem fins lucrativos f) ( ) Cooperativa g) ( ) Fundação

12) O contexto institucional viabiliza a participação? Se afirmativo, descrever como, para quê e com quem?

## II- PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS) EM ILHÉUS-BA

- 1) Qual a opinião sobre a participação da Instituição a qual é vinculado(a) nos processos de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba?
- 2) Como a Instituição a qual é vinculado(a) se envolveu na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba? Há quanto tempo? Qual o tipo de atividade que a Instituição participa?
- 3) Qual o papel ou função na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba?
- 4) O que motivou a Instituição a qual é vinculado(a) a participar do(s) processo(s) de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba?
- 5) Quais os segmentos sociais e/ou Instituições participam do(s) processo(s) de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba? Você acha que outras instituições deveriam participar? Explicitar quais e o(s) motivo(s).
- 6) O que explica/justifica a iniciativa de participar do(s) processo(s) de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba?
- 7) Você conhece a PNRS? Se afirmativo, explicitar o meio através do qual tomou conhecimento.
- 8) Ocorreu alguma capacitação sobre a PNRS com os atores envolvidos na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba? Se afirmativo, explicitar como, quando, quantas vezes e viabilizada por quem. Caso negativo, acha necessária essa capacitação para melhor participação? Por que?
- 9) Como você visualiza a concepção da PNRS em Ilhéus-Ba?
- 10) De que tipo de discussão/decisão, no(s) processos de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba a Instituição participa? Qual a importância dessas decisões?
- 11) A Instituição a qual está vinculado se sente satisfeita em participar deste(s) processo(s)? Explicitar o(s) motivo(s). Atentar a implementação da PNRS em Ilhéus-Ba.
- 12) Como você classificaria a participação da Instituição a qual está vinculado no(s) processo(s) de implementação PNRS em Ilhéus-Ba? Justifique.  
a) ( ) Fraca b) ( ) Satisfatória c) ( ) Boa d) ( ) Muito boa
- 13) Gostaria de ampliar a participação da Instituição a qual está vinculado no(s) processos de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba? Caso afirmativo, explicitar a natureza da ampliação da participação.
- 14) Existem estímulos para a participação da Instituição a qual está vinculado no(s) processos de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba? Caso afirmativo, explicitar os estímulos.
- 15) Existem obstáculos para a participação da Instituição a qual está vinculado no(s) processos de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba? Caso afirmativo, explicitar os obstáculos.
- 16) A forma como se dá o(s) processos de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba favorece a participação? Explicitar os fatores.
- 17) A formação técnica (pessoais e/ou institucionais), interfere ou influencia na participação? Explicitar de que(ais) maneira(s).
- 18) Quais os objetivos, interesses e projetos políticos (concepção e visão de mundo) dos segmentos sociais/Instituições envolvidos no(s) processo(s) de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba?
- 19) A participação é relevante para o(s) processo(s) de implementação da PNRS? E em Ilhéus?
- 20) O que precisa melhorar quanto à participação no(s) processo(s) de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba?
- 21) Qual a opinião em relação a participação das demais instituições (Estado, Ministério Público, iniciativa privada e sociedade civil) no(s) processo(s) de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba?

22) Na sua opinião porque o poder público convida o cidadão/Instituições a participarem da gestão publica nos anos 90? E na última década?

23) Você acha que a participação na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba democratiza o processo? Explicar o(s) motivo(s).

24) Você acha que a participação na implementação da PNRS em Ilhéus-Ba descentraliza o processo? Explicar o(s) motivo(s).

## Apêndice F – Roteiro de entrevista semiestruturado sobre a gestão dos RSU em Ilhéus



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL  
MESTRADO MULTIDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

**Dissertação:** A participação na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba: “gestão compartilhada”?

**Mestranda:** Emanuela Oliveira Spínola

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

### ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADO (GESTÃO DOS RSU EM ILHÉUS)

- 1) Informações Municipais
  - 1.1 SEDUR (estrutura);
  - 1.2 Saneamento Básico (Água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e resíduos sólidos)- contexto municipal;
  - 1.3 Geração de RSU (Quantidade/hab/dia);
- 2) Legislação;
- 3) Informações financeiras;
- 4) Sistema de Limpeza Urbana;
- 5) Unidade de Destinação Final;
- 6) Adequação com a PNRS;
- 7) Instâncias e espaços de participação na Gestão dos RSU em Ilhéus.

## Apêndice G – Roteiro para análise documental



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL  
MESTRADO MULTIDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

**Dissertação:** A participação na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Ilhéus-Ba: “gestão compartilhada”?

**Mestranda:** Emanuela Oliveira Spínola

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

### ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

#### (LEGISLAÇÃO EM RESÍDUOS SÓLIDOS E DOCUMENTOS DO GT ILHÉUS)

- 1) Verificar o Nº e/ou titulação (nome) da Lei;
- 2) Período de promulgação da Lei;
- 3) Observar:
  - 3.1 Objeto e Objetivos;
  - 3.2 Princípios;
  - 3.3 Diretrizes;
  - 3.5 Aspectos correlacionados ao Modelo de Gestão;
  - 3.6 Aspectos correlacionados a Participação;
  - 3.7 Metas;
  - 3.8 Responsabilidades do Estado e do Município.
- 4) Identificar aspectos convergentes e/ou divergentes entre as legislações (Nacional, Estadual e Municipal).



**Apêndice H – Quadro da participação no processo de implementação da PNRS em Ilhéus-Ba**

ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS		ATRIBUIÇÃO PNRS	AÇÕES DESENVOLVIDAS	PARTICIPAÇÃO		EM QUE CONSISTE SUA PARTICIPAÇÃO?
				PONTOS FRACOS	PONTOS FORTES	
				<b>ESTADO</b>	<b>CONDER</b>	

<p style="text-align: center;"><b>ESTADO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CONDER</b></p>	<p>5) Possibilitar a instituição de medidas indutoras e linhas de financiamento para atender prioritariamente às iniciativas de prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo, desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana, implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas de catadores, desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos nos municípios, estruturação de sistemas de coleta seletiva e logística reversa, descontaminação de áreas, desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas e desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos</p>	<p>física);</p> <p>6) Construção e reforma do Galpão de Triagem de Resíduos Sólidos para a COOLIMPA, além de orientações técnicas para Ocupação e organização do espaço pelos catadores cooperados;</p> <p>7) Contratação da FEP (Fundação Escola Politécnica/UFBA) para execução da pesquisa de caracterização dos resíduos sólidos do município de Ilhéus e plano de comunicação e mobilização social para implementação de projeto piloto de coleta seletiva no Bairro Hernani Sá (Zona Sul);</p> <p>8) Mobilização social (instituições governamentais e não-governamentais de Ilhéus e atores individuais) no processo de organização da PMRS (coleta seletiva, marco legal RS e projeto de requalificação do aterro e inclusão dos catadores);</p>	<p>atendimento de uma ação judicial, a implementação da PNRS e a “melhoria” do polígono da construção da Ferrovia Leste-Oeste e Porto Sul (dita como condicionante da obra);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descompasso/falta de simetria entre os trabalhos social e de intervenção física do Projeto de Requalificação;</li> <li>- A contratação do IBAM para instituição da Micro APP “como estratégia de transferência de responsabilidades/atuação (terceirização)”;</li> <li>- Demanda Institucional para implementação da PNRS no Estado muito superior a capacidade técnica e financeira disponível;</li> <li>- As questões da intervenção física no Aterro são menos transparentes do que as questões de cunho social.</li> </ul>	<p>- Execução do Projeto em consonância com os objetivos, princípios e diretrizes da PNRS (inclusive a participação);</p> <p>- Competência técnica e aporte financeiro;</p> <p>- Interesse e comprometimento dos técnicos envolvidos;</p> <p>- Preocupação com o eixo social do Projeto (a inclusão dos catadores).</p>	
--	--	--	--	--	---	--

<p style="text-align: center;"><b>ESTADO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CONDER</b></p>		<p>9) Contratação do IBAM para instituição do GT (Grupo de Trabalho do Itariri com o objetivo de acompanhar as ações do Projeto), construção e implementação do Plano Operacional de Coleta Seletiva e dos Planos de Negócios, de Capacitação e de Comunicação para a COOLIMPA e estabelecimento da Micro APP (Aliança Público Privada) entre a PMI e a COOLIMPA);</p> <p>10) Disponibilização de modelos de minutas de Lei para PMRS, bem como orientação para discussão e formulação de Lei específica;</p> <p>11) Apoio financeiro para aquisição de caminhões para a coleta seletiva solidária no município;</p> <p>12) Interlocução interinstitucional (Ministério Público e Secretarias Gov. Estado) para apoio ao Projeto;</p> <p>13) Envolvimento e realização do processo de remoção dos</p>			
--	--	--	---	--	--	--

	<b>CONDER</b>		<p>catadores de materiais recicláveis do Aterro do Itariri;</p> <p>14) Divulgação do trabalho realizado em Ilhéus em parceria com a PMI em eventos científicos nacionais e internacionais.</p>			
<b>ESTADO</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS</b>	<p>1)Elaborar a Política Municipal de Resíduos Sólidos, atendendo aos princípios e diretrizes da PNRS e PERS;</p> <p>2)Executar de forma compartilhada a política integrada e ao gerenciamento dos resíduos sólidos<sup>1</sup>;</p> <p>3)Elaborar e implementar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos com revisões a cada 04 (quatro) anos a partir de 02 (dois) anos após a publicação da Lei nº 12.305/2010 e observando o período de vigência do plano plurianual;</p> <p>4)Fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do SINISA todas as informações</p>	<p>1)Disponibilização de técnicos na área social para mobilização e inclusão socioproductiva dos catadores e materiais recicláveis;</p> <p>2) Apoio logístico para a execução da pesquisa de caracterização dos resíduos sólidos do município de Ilhéus e plano de comunicação e mobilização social para implementação de projeto piloto de coleta seletiva no Bairro Hernani Sá (Zona Sul) realizada pela FEP (Fundação Escola Politécnica) mediante contratação da CONDER;</p> <p>3)Apoio à mobilização social (instituições governamentais e não-</p>	<p>- Baixo aporte financeiro;</p> <p>- Corpo técnico deficitário (apenas 03 técnicos, sendo somente uma do quadro efetivo da PMI) para atuar na área de Resíduos Sólidos;</p> <p>-Falta de investimento em Capacitação do corpo técnico;</p> <p>-Transferência de responsabilidades em alguns momentos para a sociedade civil e Estado;</p> <p>-Conjuntamente com a CONDER tem maior controle nas decisões (natureza institucional e responsabilidade perante PNRS);</p> <p>- Em alguns momentos fica à deriva do</p>	<p>-Contexto político institucional favorável a ações participativas;</p> <p>-Interesse e comprometimento dos técnicos envolvidos;</p> <p>-Estimulação e/ou mobilização da participação social no desenvolvimento do Projeto de requalificação do Aterro do Itariri;</p> <p>- Conhecimento técnico da PNRS;</p> <p>- Preocupação com o eixo social do Projeto (a inclusão dos catadores).</p>	<p>Existe a participação da Prefeitura de Ilhéus no processo de implementação da PMRS, tendo em vista que dos 21 itens identificados na PNRS enquanto responsabilidades/atribuições, atua em 02 itens, sendo 04 itens em parte e, 09 itens que ainda não atua, desta forma percebe-se que a PMI necessita de maior envolvimento e investimento no processo de implementação da PMRS.</p> <p>Destaque que os 09 itens não trabalhados vinculam-se diretamente com o planejamento e implementação da PMRS (ponto fraco da PMI, que necessita ser trabalhado e fortalecido), além da</p>


<p style="text-align: center;"><b>ESTADO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS</b></p>	<p>necessárias sobre os resíduos sólidos sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento;</p> <p>5)Elaborar o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos;</p> <p>6)Publicizar o Plano Municipal de Resíduos Sólidos e fomentar o controle social no seu processo de implementação e operacionalização;</p> <p>7)Adotar soluções consorciadas intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos;</p> <p>8)Implantar a coleta seletiva com a participação de cooperativas de catadores;</p> <p>9)Realizar os serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observando o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;</p> <p>10)Cobrar pela coleta, tratamento e destinação final de resíduos;</p> <p>11)Atuar, subsidiariamente,</p>	<p>governamentais de Ilhéus e atores individuais) junto a CONDER e IBAM no processo de organização da PMRS (coleta seletiva, marco legal RS e projeto de requalificação do aterro e inclusão dos catadores);</p> <p>4) Apoio e participação ao IBAM para instituição do GT (Grupo de Trabalho do Itariri com o objetivo de acompanhar as ações do Projeto), construção e implementação do Plano Operacional de Coleta Seletiva e dos Planos de Negócios, de Capacitação e de Comunicação para a COOLIMPA e estabelecimento da Micro APP (Aliança Público Privada) entre a PMI e a COOLIMPA);</p> <p>5) Discussão do Anteprojeto de Lei que institui a PNRS;</p> <p>6) Interlocação com o Ministério Público em Ilhéus para apoio ao Projeto (resultados apenas pecuniárias são destinadas para a</p>	<p>Estado/CONDER;</p> <p>-Posição assimétrica no processo de interlocução com a COOLIMPA e Sociedade Civil, assim como a CONDER (talvez pela natureza e objetivo institucional no processo);</p> <p>-Em alguns momentos centralidade de pauta juntamente com a CONDER (talvez pela natureza e objetivo institucional no processo);</p> <p>- Gestão dos Resíduos Sólidos ainda pouco eficiente;</p> <p>-Inexistência da intersetorialidade no tocante as questões vinculadas aos Resíduos Sólidos;</p> <p>-Maior investimento na perspectiva social dos resíduos sólidos (a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis) do que nas ações de planejamento e implementação propriamente dita da PMRS;</p> <p>-Pouca transparência e interlocução com as Secretarias no processo de</p>		<p>articulação intersetorial. Sob este aspecto também pode ressaltar a necessidade que o município tem de assumir “as rédeas” do processo, “não aguardar pelo direcionamento do Estado/CONDER” ou pressão/iniciativa da Sociedade civil, ter mais autonomia e pro-atividade para estabelecer a PMRS, a qual não se restringe a inclusão socioprodutiva do catador e a requalificação do Aterro, mas a todo um ordenamento jurídico e sistemático e operacional. Esta situação vincula-se ao fato do tempo da Política (recente, apenas 03 anos) e por causa dos pontos fracos já detalhados.</p>
--	--	---	--	---	--	--

<p style="text-align: center;"><b>ESTADO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS</b></p>	<p>com vistas a minimizar ou cessar o dano ou evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado à gerenciamento de resíduos sólidos;</p> <p>12) Assumir, mediante remuneração, as responsabilidades dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa de produtos e embalagens;</p> <p>13) Atuar na lógica da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos de forma individualizada e encadeada, abrangendo também os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e consumidores;</p> <p>14) Destinar os resíduos sólidos de forma ambientalmente adequada;</p> <p>15) Implantar sistema de compostagem para resíduos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais de utilização do composto produzido.</p>	<p>COOLIMPA);</p> <p>7) Apoio técnico para a COOLIMPA;</p> <p>8) Realização do processo de remoção dos catadores de materiais recicláveis do Aterro do Itariri de forma dialógica e participativa com o MNCR (Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis), COOLIMPA, IBAM, CONDER e Sociedade Civil por duas vezes, em momentos distintos;</p> <p>9) Apoio técnico e operacional para implantação da Coleta Seletiva Solidária com os catadores de materiais recicláveis;</p> <p>10) Encaminhamento e inclusão dos catadores de materiais recicláveis do Aterro em programas sociais (Bolsa-Família, Minha Casa Minha Vida, Tarifas sociais, etc.);</p> <p>11) Assistência financeira e social aos catadores no período de remoção do Aterro</p>	<p>licitação para contratação de Empresa para manejo dos resíduos sólidos e limpeza pública;</p> <p>- Pouco interesse na instituição da PMRS;</p> <p>- Pouco conhecimento e envolvimento dos gestores públicos municipais concernente a PNRS.</p>		
--	--	---	--	---	--	--

<p><b>ESTADO</b></p>	<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS</b></p>		<p>através do Convênio 034/2012, o qual foi descumprido pela PMI no período de transição da administração pública municipal;</p> <p>12) Realização de licitação para contratação de Empresa de Limpeza Urbana;</p> <p>13) Manejo dos resíduos sólidos e "lixo": coleta, transporte e destinação final e limpeza urbana;</p> <p>14) Participação com a CONDER em eventos científicos nacionais e internacionais para divulgação do trabalho realizado na área de PNRS em Ilhéus;</p> <p>15) Realização de Seminário sobre Resíduos Sólidos;</p> <p>16) Apoio a COOLIMPA para visita técnica em Vitória da Conquista na experiência exitosa do RECICLA CONQUISTA;</p> <p>17) Termo de permissão de uso de um terreno de aproximadamente</p>			
----------------------	--	--	---	--	--	--

<b>ESTADO</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL</b>		<p>6.000m<sup>2</sup> para a COOLIMPA trabalhar com a reciclagem (renovável por mais 20 anos);</p> <p>18) Termo de uso do Galpão de Triagem de Materiais Recicláveis para a COOLIMPA;</p> <p>19) Assinatura do Termo de Compromisso com a COOLIMPA (infraestrutura do Galpão de Triagem de Materiais Recicláveis para funcionamento);</p> <p>20) Realização de Audiência Pública para deliberações sobre a interrupção do Projeto de Requalificação do Aterro do Itariri;</p> <p>21) Instituição de Lei Municipal sobre os Resíduos Sólidos da Saúde.</p>			
		<p>A PNRS não dispõe especificamente sobre a responsabilidade deste ator, no entanto levando-se em conta os artigos 127 e 129 da CF 1988, o mesmo deve atuar na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos</p>	<p>1) Participação em reuniões do GT;</p> <p>2) Atuação no processo de remoção dos catadores do Aterro;</p> <p>3) Destinação de recursos financeiros</p>	<p>- Maior exercício enquanto órgão fiscalizador e de pressão/cobrança do poder público com relação à efetividade das ações e cumprimento dos marcos legais.</p>	<p>- Bastante atuante com relação às questões ambientais do município, inclusive a questão dos resíduos sólidos;</p> <p>- Apoio jurídico e financeiro/material à Cooperativa de Catadores</p>	<p>Este ator é bastante atuante e participativo, disponível e aberto à discussão e contribuição ao processo, contudo poderia ter uma atuação de maior cobrança para com o Estado e PMI (talvez utilize uma forma mais</p>



	<p>interesses sociais e individuais, além de zelar pelos serviços de relevância pública e aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias para a sua garantia.</p>  <p>Desta forma, o MP tem como atribuição <b>fiscalizar e atuar junto ao Estado para execução da PMRS.</b></p>	<p>(TAC) para a COOLIMPA e apoio para realização da coleta seletiva solidária através da doação de carrinhos, EPI'S, material de uso permanente para escritório e temporariamente transporte/deslocamento para os cooperados;</p> <p>4) Realização de Audiência Pública sobre o Projeto e a questão dos resíduos sólidos no município;</p> <p>5) Acompanhamento e apoio jurídico das ações do Projeto de Requalificação do Aterro;</p> <p>6) Cobrança à PMI e ao Estado/CONDER sobre as questões pertinentes ao Projeto de Requalificação e a questão dos resíduos sólidos no município.</p> <p>7) Interlocução com a sociedade civil organizada de Ilhéus.</p>		<p>de Materiais Recicláveis;</p> <p>- Caráter fiscalizador e pressionador "cobrador" do Estado/CONDER e Prefeitura;</p> <p>- Competência teórico-prático da PNRS;</p> <p>- Mobilização interinstitucionais para apoio ao Projeto de Requalificação do Aterro, em especial a questão socioproductiva dos catadores;</p> <p>- Disponibilidade para participação.</p>	<p>política de cobrança).</p>
	<p>1) Responsabilidade compartilhada;</p> <p>2) Elaborar o Plano de</p>	<p>- 1) Participação na Coleta Seletiva Solidária (<u>atentar a quantidade</u>);</p>	<p>- Não possui espaço no GT;</p> <p>- Envolvido no processo de implementação da PNRS,</p>	<p>- Adesão e envolvimento na coleta seletiva solidária;</p> <p>- Apoio à realização da</p>	<p>Percebe-se pouco envolvimento das instituições privadas à</p>

<b>GRANDES GERADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS</b>	<b>INSTITUIÇÕES PRIVADAS (Faculdade de Ilhéus)</b>  <b>*INFRAERO (Instituição pública, mas grande gerador de RSU)</b>	<p>Gerenciamento de Resíduos Sólidos;</p> <p>3) contribuir com a implementação da PNRS conjuntamente com o poder público e a coletividade;</p> <p>4) Remunerar o poder público mediante a realização do serviço de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final dos resíduos sólidos ou dos rejeitos;</p> <p>5) Implantar o sistema de logística reversa;</p> <p>6) Participar da coleta seletiva.</p>	<p>2) Apoio a COOLIMPA no processo de Coleta Seletiva Solidária em momentos de interrupção por parte do poder público.</p>	<p>em Ilhéus, mas somente no que tange a uma de suas responsabilidades/atribuições (destinação de seus resíduos sólidos recicláveis para Cooperativa de Catadores- Coleta seletiva solidária);</p> <p>-Distante do processo de construção da PMRS.</p>	<p>coleta seletiva solidária e aos catadores;</p> <p>- Cumprimento da Legislação que dispõe sobre a destinação de seus resíduos sólidos recicláveis para Cooperativa de Catadores (iniciativa pública menor envolvimento do que a iniciativa privada).</p>	<p>implementação da PNRS em Ilhéus, dentre suas atribuições a mais visível é a participação na coleta seletiva solidária e alguma cooperação para as ações voltadas para a inclusão socioprodutiva dos catadores, mas de forma mínima ainda, apesar do potencial e interesse. Um ponto que merece destaque é o direcionamento/ regulamentação do poder público para as questões de responsabilidade das instituições privadas.</p> <p><u>Talvez fosse necessário verificar o conhecimento e/ou interesse na perspectiva de participação na implementação da gestão integrada da PNRS no município, além de verificar se estão assumindo e concretizando as demais responsabilidades, conforme PNRS</u></p>
	<b>SOLAR AMBIENTAL Empresa de coleta e de Limpeza</b>	<p>1) Contratada para a limpeza pública municipal (coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos);</p>	<p>-Realiza a limpeza pública municipal, além da coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos.</p>	<p>-Não participa ou não se envolve no processo de implementação da PNRS.</p>	<p>Inexistente!</p>	<p>Sua participação consiste exclusivamente na coleta, transporte e destinação final dos resíduos sólidos e, limpeza urbana.</p>

	Urbana					
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>INSTITUTO NOSSA ILHÉUS</b>	<p>1) Realizar controle social;</p> <p>2) Participar da formulação, implementação e operacionalização do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos;</p> <p>3) Cooperar com a gestão integrada de resíduos sólidos;</p> <p>4) Responsabilidade compartilhada enquanto consumidor.</p>	<p>- Apoio técnico e financeiro à COOLIMPA;</p> <p>- Apoio e articulação para a obtenção de Utilidade Pública para a COOLIMPA;</p> <p>- Envolvimento e deliberação no processo de remoção dos catadores do Aterro;</p> <p>- Acompanhamento e monitoramento das ações do Projeto de Requalificação do Aterro;</p> <p>- Discussão da Minuta de Lei que institui a Política Municipal de Resíduos Sólidos, atendendo aos princípios e diretrizes da PNRS e PERS;</p> <p>- Articulação com pessoas físicas e jurídicas para apoio e envolvimento na área de resíduos sólidos;</p> <p>- Em alguns momentos assume e desempenha ações do poder público;</p> <p>- Presença e participação nas reuniões do GT e ações de qualquer natureza, quando convidados;</p> <p>- Cobrança do poder</p>	<p>- Grande envolvimento, a ponto de assumir responsabilidades do Estado;</p> <p>- Posição assimétrica concernente aos outros atores da sociedade civil (talvez pela competência técnica e acesso a recursos e formas de capacitação/conhecimento superior aos demais atores).</p>	<p>- Envolvimento e apoio no Projeto de Requalificação do Aterro;</p> <p>- Forte inserção social;</p> <p>- Instituição com conhecimento em PNRS e em processos participativos;</p> <p>- Grande capacidade de articular, participar e deliberar;</p> <p>- Espaço no GT;</p> <p>- Grande representatividade perante a sociedade ilheense;</p> <p>- Percepção ampla e profunda da PNRS;</p> <p>- Interesse no processo associado ao impacto positivo na coletividade/cidade;</p> <p>- Influência na agenda pública.</p> <p>- Altamente propositiva nos encontros e reuniões;</p> <p>- Potencial articulador/mobilizador no âmbito municipal e estadual;</p> <p>- Forte exercício de controle social;</p> <p>- Adoção de estratégias de consumo conforme PNRS.</p>	<p>Comparando as atribuições do INI concernente a PNRS, percebe-se que a Instituição tem assumido-as, inclusive em alguns momentos exercendo o papel do poder público. A Instituição tem grande potencial técnico, participativo e articulatório podendo contribuir bastante para a implementação da PMRS, destarte para o interesse que compartilha com a causa.</p>

<b>SOCIEDADE CIVIL</b>			público no tocante a realização das ações e responsabilidades; -Interlocução com o MP para fiscalização e acompanhamento do Projeto.			
	<b>AMBHS</b>	<p>1)Realizar controle social;</p> <p>2)Participar da formulação, implementação e operacionalização do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos;</p> <p>3)Cooperar com a gestão integrada de resíduos sólidos ;</p> <p>4)Responsabilidade compartilhada enquanto consumidor.</p>	<p>-Envolvimento e deliberação no processo de remoção dos catadores do Aterro;</p> <p>-Acompanhamento e monitoramento das ações do Projeto de Requalificação do Aterro;</p> <p>-Discussão da Minuta de Lei que institui a Política Municipal de Resíduos Sólidos, atendendo aos princípios e diretrizes da PNRS e PERS;</p> <p>-Articulação com pessoas físicas e jurídicas para apoio e envolvimento na área de resíduos sólidos;</p> <p>-Em alguns momentos assume e desempenha ações do poder público;</p> <p>-Presença e participação nas reuniões do GT e ações de qualquer natureza, quando convidados;</p> <p>-Cobrança do poder público no tocante a</p>	<p>-Grande envolvimento, a ponto de assumir em alguns momentos as responsabilidades do Estado;</p> <p>-Natureza Institucional (interesse na representação da comunidade/território), mas também no município, mas numa escala inferior.</p> <p>-Baixa competência técnica;</p> <p>-Envolvimento em relações políticas (talvez pela natureza da Instituição que representa).</p>	<p>-Envolvimento e apoio no Projeto de Requalificação do Aterro;</p> <p>- Forte inserção social;</p> <p>-Grande capacidade de articular, participar e deliberar;</p> <p>-Espaço no GT;</p> <p>-Altamente propositiva nos encontros e reuniões;</p> <p>-Potencial articulador/mobilizador nas comunidades que representa;</p> <p>-Assiduidade nas reuniões e encontros;</p> <p>-Disponibilidade e pro-atividade no processo.</p>	<p>A Instituição realmente apresenta um grande envolvimento no Projeto de Requalificação do Aterro Sanitário e na implementação da PNRS, comparando as suas atribuições com a PNRS, percebe-se que a Instituição tem assumido-as, inclusive em alguns momentos exercendo o papel do poder público. A Instituição tem grande potencial participativo e articulatório podendo contribuir bastante para a implementação da PMRS, destarte para o interesse que compartilha com a causa.</p>

<b>SOCIEDADE CIVIL</b>			<p>realização das ações e responsabilidades;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Interlocução com o MP para fiscalização e acompanhamento do Projeto;</li> <li>-Participação direta na implementação da Coleta Seletiva Solidária e Campanha de Embalagem Longa Vida;</li> <li>-Envolvimento da comunidade que representa.</li> </ul>			
	<b>COOLIMPA</b>	<p>1)Realizar controle social;</p> <p>2)Participar da formulação, implementação e operacionalização do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos;</p> <p>3)Cooperar com a gestão integrada de resíduos sólidos;</p> <p>4)Responsabilidade compartilhada enquanto consumidor;</p> <p>5) Prioridade de inserção nos programas de coleta seletiva.</p>	<p>-Coleta seletiva;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interesse e discurso voltado para a categoria (os catadores);</li> <li>- Participação mais envolvida para as questões socioeconômicas da categoria do que dos resíduos sólidos;</li> <li>- Pouca visibilidade;</li> <li>- Baixa presença nas reuniões e encontros;</li> <li>- Inexperiência e dificuldade em processos participativos;</li> <li>- Participação desqualificada;</li> <li>- Pouca representatividade;</li> <li>-Não percebo o “tomar parte” e” fazer parte” da coisa pública;</li> <li>- Visão ainda restrita/limitada da participação (somente voltada para inclusão socioproductiva);</li> <li>-Numa relação com as</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presença, vontade e interesse de alguns membros em participar;</li> <li>-Demonstração de crescimento pessoal e grupal no processo, mas que ainda necessita ser fomentado;</li> <li>-Interesse em continuar sobrevivendo da catação, mas de forma mais digna;</li> <li>-Alguma compreensão da PNRS e de seus rebatimentos para a categoria;</li> <li>-Envolvimento e incorporação com o MNCR;</li> <li>-Pouca pro-atividade/iniciativa.</li> </ul>	<p>Na verdade a COOLIMPA está vinculada especificamente a coleta seletiva solidária e constitui-se como público-alvo da PNRS, mesmo tendo sido tratada de forma mínima na Lei 12.305. Na minha percepção isso passa uma imagem reduzida, limitada da Instituição no processo de Gestão dos Resíduos Sólidos.</p> <p>E o pior é que na prática percebo a Instituição mais passiva, somente recebendo ou aguardando as intervenções, ações do Estado e sociedade civil.</p>

				<p>demais instituições (menos assimetria);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Baixa capacidade deliberativa;</li> <li>-Pouco conhecimento da PNRS e no processo de gestão integrada;</li> <li>-Pouco acesso à informação e a linguagem técnica, desfavorável às possibilidades de acesso dos outros atores;</li> <li>-Pouca disponibilidade de tempo e de pessoas com interesse para participar;</li> <li>-Dificuldade financeira para possibilitar presença e participação;</li> <li>-Descrédito para com as ações públicas, do poder público;</li> <li>-Alto grau de dependência das demais Instituições.</li> </ul>		
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>IBAM</b>	<p>1)Participar da formulação, implementação e operacionalização do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos;</p> <p>2)Cooperar com a gestão integrada de resíduos sólidos;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Realização de reuniões técnicas com técnicos do Estado/CONDER e Município;</li> <li>-Formação e formalização do GT;</li> <li>-Mobilização dos catadores e de segmentos sociais;</li> <li>-Levantamento de dados sobre a cadeia produtiva de materiais recicláveis em Ilhéus;</li> <li>-Capacitação de catadores da</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Envolvimento técnico poderia ser mais deliberativo;</li> <li>-Permanência incerta da Instituição no município.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimulador/mobilizador;</li> <li>- Constituição do espaço do GT (grupo de Trabalho);</li> <li>- Ampla percepção da PNRS e concretização de seus princípios e diretrizes (inclusive da participação);</li> <li>- Forte apoio técnico ao processo e a COOLIMPA;</li> <li>- Capacidade articulatória;</li> <li>- Boa representatividade no município e nas discussões;</li> <li>- Filosofia e histórico institucional;</li> <li>- Grande competência</li> </ul>	<p>Ao longo do processo o IBAM, contratado pelo Governo do Estado/CONDER para construir alguns produtos e constituir uma micro APP entre a PMI e a COOLIMPA, foi ganhando espaço, visibilidade e credibilidade.</p>

			<p>COOLIMPA; -Plano de Trabalho para a Micro APP; -Constituição e assinatura do Termo de Compromisso da PMI com a COOLIMPA; -Planos: Operacional de Coleta Seletiva, de Negócios, de Capacitação e Comunicação para a COOLIMPA.</p>		<p>técnica; -Favorável e fomentadora de metodologias participativas; -Interesse e comprometimento técnico; -Experiência em projetos e intervenções na área de resíduos sólidos, abrangendo a participação.</p>	
--	--	--	---	--	--	--