

**POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA AMBIENTAL: análise da gestão de resíduos no contexto municipal**

**Gardênia Mendes de Assunção**  
**Universidade Federal Fluminense-UFF**  
**[gardeniassuncao@gmail.com](mailto:gardeniassuncao@gmail.com)**

**RESUMO**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a governança ambiental a partir da avaliação por diferentes atores sociais sobre a política de resíduos sólidos em um município do estado do Rio de Janeiro. A abordagem metodológica utilizada caracteriza-se como um estudo de caso, de natureza qualitativa. A coleta de dados deu-se através de aplicação de questionários junto aos atores sociais selecionados segundo o critério de amostra intencional. Para as análises, utilizou-se da análise de conteúdo destacando-se pontos específicos das expressões dos respondentes que foram: pontos positivos, negativos e o que precisa melhorar. Os resultados obtidos demonstram que mesmo o município sendo pioneiro em ações sobre resíduos e ser um dos primeiros a apresentar o Plano Municipal de Gestão de Resíduos, no que se refere à governança ambiental é preciso desenvolver uma articulação mais efetiva entre a gestão municipal e a população no atendimento às diretrizes da Política Nacional Resíduos Sólidos (PNRS), no âmbito do município, de forma a integrar a participação social no contexto da política pública.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Governança Ambiental; Participação; Resíduos Sólidos.

## **1 INTRODUÇÃO**

A governança ambiental tem se apresentado como um dos fatores para a garantia de que ações eficazes de gestão e conservação ambiental sejam desenvolvidas (BENNETT; SANTTERFIELD, 2018). Seguindo essa linha de pensamento, estudos sobre as questões ambientais apresentam a governança como um processo articulado entre governo e sociedade através de ações conjuntas (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; JACOBI; SINISGALLI, 2012; CASTRO; Hogenboom; BAUD, 2015).

Outro ponto de discussão está no direito que a população tem de obter por parte do Estado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediante a aplicação eficaz dos instrumentos dispostos pela governança ambiental (GARCÉZ, 2018). Nesse sentido, discutir essa temática no contexto de políticas públicas tem se mostrado cada vez mais urgente diante da necessidade de ações públicas que atendam aos problemas existentes, entre os quais estão os resíduos e seus impactos ao meio ambiente.

Ao considerar o contexto urbano e sua complexidade tem-se que, as dificuldades na gestão em relação aos resíduos são crescentes, entre os fatores relacionados à essa problemática estão, métodos de coletas e cobertura dos serviços inefficientes, e ainda o descarte inadequado, o que consequentemente tem contribuído para o aumento gerado ao longo do tempo, em todo o mundo (AKINYI, DENNIS, RAPHAEL, 2018).

De acordo com o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), com dados referentes à 2017 revelou que a quantidade de resíduos domiciliares e públicos coletados em 2017, no Brasil, foi de 50,8 milhões de toneladas lixões (SNIS-RS, 2019).

O mesmo documento destacou ainda que, a massa coletada de resíduos recicláveis foi de apenas 13,7 kg/hab./ano, equivalente a 1,5 milhão de toneladas coletadas seletivamente. Isto significa que, para cada 10 kg de resíduos disponibilizado para a coleta, apenas 400 gramas são coletadas de forma seletiva. Quanto à disposição das 60,6 milhões de toneladas de resíduos coletados 64,2% foram dispostos em 640 aterros sanitários, 8,1% em 576 aterros controlados e 9,8% em 1.091 lixões (SNIS-RS, 2019).

No Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, com dados de 2018, divulgados pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza (ABRELPE), o volume de resíduos gerados no país foi 79 milhões de toneladas, com a média correspondente à 380 kg/ano por pessoa. Do

total 72,7 milhões foram coletados, 92%, no entanto, 6,3 milhões não tiveram a coleta realizada, e consequentemente a destinação final inadequada (ABRELPE, 2019).

A gestão de resíduos no Brasil, é de competência dos municípios visto que na condição de ente federado, assumiram o desafio de uma gestão descentralizada, definida constitucionalmente, o que provocou significativas mudanças em suas atribuições em relação aos serviços essenciais tais como, saúde, assistência social, saneamento e educação, antes competência do Estado e da União (RAGIO, *et al.* 2011).

Estudo desenvolvido por Souza (2016) com objetivo de identificar as estruturas de governança existentes e os atributos no atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), na gestão de resíduos, no município de Catalão (GO), teve como resultado que o município estudado apresentou-se positivamente, atendendo à PNRS através de estruturas de governança em processos de decisões e ações articuladas sendo os sujeitos da pesquisa atores ativos no processo.

Dutra (2017), em estudo desenvolvido no sentido de verificar a governança ambiental e gestão das demandas locais em relação ao licenciamento ambiental nos municípios da Amazônia, identificou a baixa atuação do governo local. Outro ponto levantando pelo autor é a pouca flexibilidade dos governos na descentralização dos serviços essenciais. Isso fragiliza a governança e compromete a atuação dos demais atores sociais.

Ao analisar a gestão dos resíduos sólidos urbanos sob a perspectiva da gestão social e ambiental em Lavras (MG), Bicalho e Pereira (2018) identificaram que apesar de o município desenvolver ações para cumprir a política, é baixa participação da população, o que pode estar relacionado a ausência de gestão social e ambiental e ainda, que a maioria dos entrevistados considera responsabilidade somente da prefeitura a limpeza pública. O que para os autores são necessárias ações de conscientização sobre a responsabilidade de cada indivíduo nesse processo.

Diante do exposto, o objetivo desta pesquisa é compreender a governança ambiental na gestão municipal de resíduos, a partir da avaliação por diferentes atores sociais, tendo-se como objeto de estudo um município do estado do Rio de Janeiro.

A pesquisa está estrutura em cinco partes. Na primeira parte apresenta-se a introdução e a contextualização do problema de pesquisa e seu objetivo. Na segunda parte apresenta-se o referencial teórico que embasa o estudo. Na terceira, apresenta-se a metodologia utilizada, as características da pesquisa, campo, sujeitos. Na quarta parte,

apresenta-se os resultados e a discussões com o detalhamento das análises da pesquisa. Na quinta, as considerações finais. Em seguida, as referências bibliográficas.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

Descreve-se neste capítulo a base teórica que embasa a pesquisa. Apresenta-se a governança e sua inter-relação com políticas públicas na construção do diálogo com a sociedade; a origem da governança; a ambiental no âmbito municipal, e sua aplicação na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e no contexto municipal.

### **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA: A CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO SOCIAL**

As políticas públicas se constituem como as atividades do governo no sentido de atender às demandas da sociedade. O conceito está relacionado ao que o governo escolhe fazer ou não, e de que forma. E ainda, quem e de que forma será beneficiado. Caracteriza-se como as ações do Estado que visem identificar problemas sociais e prover a solução a partir de diretrizes e princípios norteadores (SOUZA, 2006; 2018).

A finalidade de uma política pública é consolidar a democracia, fundamentada na lógica da justiça social, garantir a ordem social e o bem-estar da sociedade. Dessa forma, se caracteriza por um sistema de decisões que a partir de uma perspectiva operacional visa ações ou omissões, sejam preventivas ou corretivas no sentido de atingir objetivos pré-estabelecidos de forma a alcançar o equilíbrio social diante de suas demandas (SARAVIA, 2006).

A implementação de políticas públicas se dá a partir de dois elementos básicos: a intencionalidade pública e identificação de problemas, para a definição de alternativas de solução, que pode ser definido como o plano de ação (SECCHI, 2012; CAPELLA, 2018). Esses elementos podem ser entendidos como os delimitadores dos limites da política pública enquanto instrumento de atuação e das ações do Estado.

A atuação do Estado tem por base o domínio da atividade humana em que há a necessidade de intervenção governamental, que é comum à sociedade como um todo, o que exige ações de interesse público, razão da criação de uma política pública (DIAS; MATOS, 2012; SECCHI, 2012). Assim, o papel do Estado é, portanto, garantir o bem-estar da população no atendimento de suas necessidades, isso feito através das políticas públicas.

Peters (2018), apresenta as similaridades entre política pública e governança ao argumentar que os dois conceitos suscitam dos processos através dos quais são criados. A política pública tem sua formulação e implementação através da definição da agenda, seguida das etapas de monitoramento e avaliação dos processos e dos resultados. A governança de forma semelhante requer a definição de metas e o desenvolvimento de políticas necessárias para alcançar seus objetivos.

A governança, portanto, refere-se a um conjunto complexo de instituições e atores, o que inclui também o governo (CHHOTRAY; STOKER, 2009). Para os autores, as mudanças pelas quais a sociedade tem passado ao longo do tempo reflete na necessidade de discutir a governança, no sentido de compreender essas mudanças e como podem ser gerenciadas.

## **2.2 GOVERNANÇA: ORIGEM E CONTEXTO**

A governança apresenta-se como um tema multidisciplinar objeto de estudos em diferentes áreas do conhecimento, “é estudada pelas ciências sociais e políticas, a partir de áreas como a Economia, Sociologia, Geografia, Administração de Empresas e Administração Pública, o que ocasiona uma avalanche de conceitos” (SOUZA, 2016, p. 06). As aplicações do conceito em contextos variados têm gerado um número crescente de abordagens dada à sua relevância.

Os estudos sobre governança têm avançado ao longo do tempo, no entanto a aplicabilidade do conceito ainda gera discussões sobre em que contexto se insere e de que forma pode ser interpretado (CHHOTRAY; STOKER, 2009). A pluralidade de aplicações dada ao termo governança faz com que torne-se amplo e difuso, sendo utilizados em diferentes contextos e áreas do conhecimento. Na visão de Bevir (2013):

Diferentes comunidades acadêmicas usam a “governança” para discutir questões em campos como estudos de desenvolvimento, economia, geografia, relações internacionais, planejamento, ciência política, administração pública e sociologia. Cada comunidade adiciona algo à literatura. Os teóricos sociais usam a "governança" para conceituar análises abstratas de coordenação e organização social. Outros cientistas sociais debatem mudanças nos padrões de governança nos negócios corporativos, públicos e globais. Idealmente, uma teoria de governança deveria abranger tanto análises abstratas de hierarquia, mercado e rede como tipos de organização, quanto mais debates empíricos sobre a natureza mutável da vida social e política (BEVIR, 2013, p. 14).

Observa-se que as aplicações de governança em diferentes contextos, implica em identificar seu nível de análise e a que está relacionada, visto que sua definição é multivariada sendo de acordo com sua aplicação. Entretanto o que se pode entender é que, mesmo diante da multiplicidade de aplicações a governança em políticas públicas está relacionada à interação entre o Estado e a população.

A origem da governança pode ser relacionada à crise econômica mundial marcada por profundas transformações econômicas, políticas e sociais e que, a partir da década de 1980, exigiu um arranjo econômico e político internacional e um Estado eficiente, para atender as demandas da sociedade em meio à crise (CAVALCANTE, 2016; EDWARDS, 2013; KATSAMUNSKA, 2016). A noção de eficiência do Estado implica em transformações nos processos de gestão no sentido de atender às demandas da sociedade, entre as quais as relacionadas aos problemas ambientais.

### **2.3 GOVERNANÇA AMBIENTAL MUNICIPAL**

A governança ambiental também é pautada em instrumentos normativos e regulatórios, dessa forma, no âmbito local ou do Brasil ao longo do tempo vários instrumentos de gestão surgiram, o que no entendimento de Câmara (2013), “para descrever a governança ambiental no Brasil é preciso considerar o contexto histórico da formulação e execução de políticas de uso e controle dos recursos naturais, até a consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente” (CÂMARA, 2013, p. 01).

O Brasil é referência no que se refere aos instrumentos normativos e regulatórios relacionados ao meio ambiente tendo iniciado na década de 1930, consolidando-se em 1934 o Código da Caça, Código de Minas, Código das Águas e Código Florestal, normas que tratavam da exploração dos recursos naturais (BARBIERI, 2007; MOURA, 2016).

Com a promulgação da Constituição da República de 1988 os municípios ganharam autonomia política, legislativa administrativa, financeira e de organização, sendo considerados entes federativos, com competências, responsabilidades, direitos e obrigações, com capacidades de atendimento às demandas da população e efetivação dos direitos da cidadania (BRASIL, 2008). Nesse sentido, é competência dos municípios a gestão e o gerenciamento dos resíduos gerados.

Outro destaque no processo de descentralização é a municipalização das questões ambientais em que os municípios passaram a contar com órgãos de meio ambiente em conjunto com órgãos estaduais e federais, para formar o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), para atuação de forma articulada em todas as esferas da administração pública (ÁVILHA; MALHEIROS, 2012; MOURA, 2016).

Na esfera municipal, são componentes do SISNAMA, os órgãos ou entidades locais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que degradam o meio ambiente. Podem ser formados sob diferentes formas de organizações seja como órgãos da administração direta, através de secretarias, departamentos e assessorias ou da administração indireta, formados por autarquias, fundações, agências e empresas (ÁVILHA; MALHEIROS, 2012).

Dentre as responsabilidades atribuídas aos órgãos locais está a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), no nível local. Os conselhos municipais de meio ambiente têm a função de propor diretrizes ambientais e prestar assessoria ao executivo municipal, no caso a prefeitura e os órgãos ambientais nas questões relativas ao meio ambiente e suas demandas (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE-RJ, 2015). Dessa forma, as instituições que formam o sistema municipal ambiental se constituem como direcionadores para a efetivação da legislação no âmbito do município fortalecendo as inter-relações entre os diversos atores sociais visando efetivar a governança.

A formação de espaços de diálogos e discussões das questões municipais e mais especificamente nas questões ambientais, tem os Conselhos de Meio Ambiente como interlocutores que se constituem como o principal mecanismo para favorecer com que as interações entre os diversos atores aconteçam. Assim, é no município enquanto espaço concreto do território em que as coisas acontecem e onde impactos de problemas ou de soluções são percebidas em sua essência (IBAMA, 2012).

## **2.4 GOVERNANÇA AMBIENTAL NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

A governança ambiental na gestão de resíduos sólidos apresenta-se como uma complexidade que exige um planejamento criterioso no sentido de encontrar soluções para um problema que tem se agravado ao longo do tempo, não semente pelo volume, mas pelo tipo de resíduos, como os relacionados às embalagens descartáveis (PROGRAMA DAS NAÇÕES

UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE, 2015). Nesse contexto, a participação da sociedade é de fundamental importância, diante da problemática em relação aos impactos negativos dos resíduos sólidos ao meio ambiente e à saúde das pessoas.

Estudos apontam que a questão dos resíduos sólidos não é recente, sua história está relacionada com a da civilização humana e seu desenvolvimento, ao deixar sua posição de nômade e fixar residência, formando as cidades (EIGENHEER, 2009). Relatos históricos indicam que o primeiro despejo municipal de resíduos sólidos teria sido criado em Atenas, na Grécia antiga em 400 anos antes de Cristo (SANTAELLA, *et al.*, 2014).

Os resíduos sólidos urbanos se constituem como um dos problemas que mais tem sido debatido atualmente em todo o mundo, diante da crescente produção e do tratamento inadequado. A produção mundial de resíduos urbanos em 2010 foi estimada em aproximadamente de 7 a 10 bilhões de toneladas por ano (UN-HABITAT, 2010; HOORNWEG; BHADA-TATA; KENNEDY, 2013; PNUMA, 2015).

No Brasil, essas discussões também são recorrentes, diante da necessidade de uma gestão que possa efetivar as ações que visem atender às necessidades de um planejamento e efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (SANTAELLA *et al.*, 2014; VEIGA, 2014; MARULANDA, 2015; MONTEROSSO, 2016; MOURA, 2016;). No entanto, mesmo com a aprovação da PNRS, em 2010, o Brasil enfrenta desafios institucionais e políticos com relação à gestão dos resíduos e seus impactos negativos.

O longo processo, mais de duas décadas para sua aprovação, a PNRS foi regulamentada através da Lei nº 12.305 de 23 de dezembro de 2010 e pelo Decreto nº 7.404 também de 2010, considerada como o marco regulatório das questões relacionadas à gestão e gerenciamento de resíduos, com a exigência da elaboração dos planos de gestão de resíduos pelos governos federal, estadual e municipal, assim também suas atualizações a cada quatro anos (MONTEROSSO, 2016).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa teve como objetivo compreender os aspectos relacionados à governança ambiental na política municipal de resíduos sólidos, com foco na avaliação por atores sociais que são direto ou indiretamente envolvidos nesse processo, no atendimento às diretrizes da

PNRS no município estudado. Assim, o recorte geográfico, que se constituiu o campo de pesquisa foi um município do estado do Rio de Janeiro.

Quanto ao tipo de pesquisa, ressalta-se a importância da definição dos instrumentos e procedimentos que o pesquisador precisa utilizar em uma investigação. De acordo com os objetivos propostos, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, pois buscou-se estudar uma realidade específica em profundidade (YIN, 2010).

Para a consecução dos objetivos da pesquisa, a metodologia que guiou o estudo, foi inicialmente realizada a partir da pesquisa bibliográfica para formação de sua base conceitual. Na segunda etapa foi realizada uma pesquisa de campo, para coleta de dados primários na qual se buscou identificar os sujeitos da pesquisa.

Quanto à natureza da pesquisa, trata-se de um estudo descritivo. Estudos descritivos têm por finalidade caracterizar situações, grupos ou indivíduos, descrevendo e identificando as variações das ocorrências e frequências dos fenômenos estudados e de que forma se relacionam (LIMA, 2004).

A partir de uma abordagem qualitativa se buscou conhecer os fatos com profundidade. Esse tipo de análise de acordo com Cooper e Schindler (2011) inclui um conjunto de técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir e dar sentido ao fenômeno estudado.

A coleta de dados deu-se através de questionário elaborado a partir de estudos já realizados sobre a governança. Assim, a estrutura do questionário e das questões propostas foram adaptadas dos estudos de Mattia (2014), Lima (2014), Albuquerque (2015) e Souza (2016) que discutem a governança em contextos variados.

O tratamento das informações dados textuais foi realizado através da técnica de Análise de Conteúdo (AC). A Análise de Conteúdo enquanto técnica, pode integrar-se em todos os procedimentos lógicos de investigação empírica (VALA, 2014).

Para Krippendorff (2013), a Análise de Conteúdo é considerada importante técnica utilizada nas ciências sociais pois se fundamenta em análises de eventos não físicos, mas de textos, imagens e expressões que são criadas para serem vistas, lidas e interpretadas suas mensagens.

De acordo com Bardin (2009), a Análise de Conteúdo, constitui-se por um conjunto de técnicas de análises das informações através de procedimentos sistemáticos e objetivos para a descrição do conteúdo das mensagens. A análise de conteúdo é formada pelas etapas:

pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados; inferência e interpretação.

Procedeu-se o tratamento das informações textuais destacando pontos específicos das expressões dos respondentes. O objetivo dessas questões foi de que o entrevistado pudesse refletir e destacar sobre alguns pontos (positivos ou negativos) da política local e apresentar propostas de melhoria.

Utilizou-se ainda de critérios de identificação para os entrevistados nas análises das perguntas abertas. Assim, cada participante recebeu uma identificação de acordo com a instituição ou organização que representa. Dessa forma, ficaram assim definidos: Associações comunitárias de moradores (Associação, entrevistados 1 e 2); Cooperativas de reciclagem (Cooperativa, entrevistado 1 e 2); Gestão pública municipal (Entrevistado); Grupo de trabalho voluntário (Grupo de trabalho, entrevistados 1 e 2); Empresa privada (Entrevistado); Organizações não governamentais ou Associações (Organização social, entrevistados 1, 2, 3 e 4); Instituição de Ensino-Universidade (Universidade, entrevistados 1, 2 e 3).

#### **4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

A pesquisa sobre a governança ambiental na gestão municipal de resíduos sólidos teve como sujeitos da pesquisa representantes da sociedade, escolhidos segundo os critérios de amostra intencional, que é utilizada quando o pesquisador está interessado na opinião de determinados elementos da população (GRAY, 2012).

Assim, os sujeitos selecionados têm relação seja profissional ou de trabalho relacionado com a temática ambiental, a exceção dos líderes comunitários que neste caso, foram escolhidos por representar lideranças locais e que se entende exercer alguma influência na comunidade. O que também considerou-se conhecer a temática da pesquisa.

Neste sentido, a amostra foi formada a partir de grupos representativos da sociedade e da gestão pública, a saber: lideranças comunitárias, representantes de organizações não governamentais e outras formações coletivas (fóruns, grupos de trabalho voluntário); representantes de instituição de ensino pública, representante da gestão pública e do setor privado, conforme descrição na tabela 1.

**Tabela 1:** Organizações/Instituições dos Entrevistados

Organização/Instituição	Nº participantes
Associação comunitária de moradores	2
Cooperativa de reciclagem	2
Gestão pública municipal	1
Grupo de trabalho voluntário	2
Empresa privada	1
Organização não governamental	4
Instituição de Ensino-Universidade	3
Total de participantes	15

Fonte: Dados da Pesquisa

Quando à caracterização do perfil dos entrevistados, os dados são apresentados na tabela 2:

**Tabela 2:** Perfil dos Entrevistados

Gênero	Nº de Entrevistados	%
Masculino	9	60
Feminino	6	40
Total	15	100
Faixa Etária	Nº de Entrevistados	%
Entre 20 e 29 anos	1	6,0
Entre 30 e 39 anos	4	27,0
Entre 40 e 49 anos	3	20,0
Mais de 50 anos	7	47,0
Escolaridade	Nº de Entrevistados	%
Médio regular completo	3	20,0
Médio técnico completo	1	6,0
Superior incompleto	1	6,0
Superior completo	5	33,0
Pós-graduado	5	33,0
Áreas de Formação		
Administração	1	
Arquitetura	1	
Biologia	3	
Licenciatura em Geografia	1	
Médio regular	3	
Médio técnico	1	
Não informado	2	
Pedagogia	1	
Psicologia	2	

Fonte: Dados da Pesquisa

Os dados da tabela 2, em relação aos perfis dos entrevistados mostram que a maioria, o que corresponde à 60% é do sexo masculino e encontra-se na faixa etária de mais de 50

anos. Quanto à formação há uma representação maior em nível superior e pós-graduado, sendo 1 em nível de mestrado, 1 em doutorado incompleto e 1 completo. Um dos entrevistados de nível médio, tem formação técnica em meio ambiente. Ressalta-se a importância de destacar as diferentes áreas de formação, o que mostra a interdisciplinaridade da temática objeto deste estudo.

#### **4.1 ANÁLISE QUALITATIVA**

Como forma a dar oportunidade aos participantes da pesquisa expressarem diretamente suas opiniões e de que forma avaliam a política de resíduos. O questionário foi estruturado por três questões abertas, no entanto uma era opcional, ou seja, seria apenas de complemento caso o entrevistado julgasse necessário destacar algum ponto que não havia sido abordado no questionário.

Para estas questões utilizou-se como método a análise de conteúdo, de acordo com Raquel (2014), esse método é utilizado quando se deseja fazer a interpretação das falas dos entrevistados, o que no caso da pesquisa foi de forma escrita

A partir do material das entrevistas, seguiu-se a organização, destacando-se pontos específicos das expressões dos respondentes. Buscou-se atributos emergentes que caracterizasse a governança ambiental, dessa forma destacou-se trechos das expressões dos entrevistados.

As perguntas apresentadas foram as seguintes:

**1- Na sua opinião, quais os principais pontos positivos ou negativos na gestão de resíduos e no atendimento às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo município?**

As respostas a essa pergunta no que se refere aos pontos positivos foram considerados pelos entrevistados as políticas ambientais existentes, de forma geral e mais especificamente a PNRS e o PMGRS. No entanto, a efetividade das políticas não é vista de forma positiva.

Na opinião do entrevistado da gestão pública, faltam verbas suficiente que favorecem ao município no atendimento às diretrizes da PNRS e ainda a questão do comprometimento, o que seria de todas as partes envolvidas no processo de gestão.

**Pontos Positivos:** Na visão de um dos entrevistados, o que representa um ponto positivo seria:

“A existência e resistência, ao se falar da região de São Francisco, pontos a agradecer o olhar para a Política Nacional de Resíduos Sólidos / PNRS. São dois os programas de coleta seletiva na cidade, um administrado pela prefeitura através da Companhia de Limpeza de Niterói / CLIN e outro através de uma iniciativa independente do Centro Comunitário de São Francisco / CCSF somente no bairro de São Francisco” (Organização Social, entrevistado 1).

No entanto a falta de extensão dos programas para os demais bairros é vista como um aspecto que precisa de atenção visto que o programa de coleta seletiva foi implantado na década de 80, através de iniciativa voluntária do professor Emílio Eigenheer da Universidade Federal Fluminense-UFF, poderia ter sido modelo para a gestão municipal promover a expansão aos demais bairros, porém isso não ocorreu, de acordo com o entrevistado 1, da Organização Social).

Para Eigenheer (2009) a questão dos resíduos implica em questionamentos sobre o que fazer. O autor sugere que três aspectos precisam ser considerados, a sua coleta e onde é produzido, o destino e as formas de tratamento. Para o autor a redução no volume de resíduos gerados tem nesses aspectos a reflexão sobre como, e de forma fazer a destinação final adequada.

Um outro entrevistado aponta o serviço de coleta e sua regularidade, sobre esse aspecto argumenta, “A coleta comum e de resíduos especiais é feita com regularidade e há certa eficácia, no entanto é preciso melhorar a logística reversa, dá efetividade a esse instrumento e melhorar a comunicação com a população” (Universidade, entrevistado 3). O que se pode entender a partir do que foi expresso é que, o entrevistado considera a coleta regular parcialmente satisfatória, no entanto, considera necessário trabalhar a divulgação e informações que possam torná-la efetiva.

**Alguns Pontos Negativos:** Em relação aos pontos negativos ou que carecem de atenção na visão dos respondentes é de que o problema, conforme destaque, se relaciona com “o principal ponto negativo é não incentivar a participação social na elaboração e acompanhamento do PGRS do município” (Grupo de trabalho, entrevistado 1). Esses pontos levantados pelo entrevistado demonstram que, mesmo constando no PMGRS que a população participe do processo, desde o planejamento à implementação, assim também do monitoramento do atendimento às diretrizes da PNRS, no seu entendimento isso ainda deixa a desejar. Falta um trabalho de engajamento da população de forma a tornar essas ações

efetivas.

A participação como um direito garantido a todos os indivíduos, se traduz no exercício da cidadania dando-lhes voz e ainda garantindo direitos, deveres e a responsabilidade de exigir e responder por seus cumprimentos e assumir seu papel de cidadão (GARCÉZ, 2018).

Outros problemas destacados pelos entrevistados foram, “cumprimento da lei; proteção ambiental; conscientização da população em relação ao assunto que é de extrema importância, ainda mais hoje em dia, quando tivemos o mês de junho sendo o mais quente já registrado no mundo desde 1850” (Universidade, entrevistado 1).

Alguns relatos ilustram críticas dos entrevistados demonstrando seus inconformismos “[...] Não há um interesse da prefeitura em implantar na cidade um trabalho sério e de comprometimento com a cidade” (Grupo de trabalho, entrevistado 2). No entanto, não foi apresentado ponto positivo pelo entrevistado.

Outro respondente aponta como negativo a fragilidade da logística reversa uma das prioridades na PNRS. Dessa forma, sua visão é de que, “a parte da logística reversa e da necessidade de aumento substancial da coleta seletiva, que precisa se desenvolver mais na cidade” (Universidade, entrevistado 3). Esse mesmo ponto foi destacado por outro entrevistado, que ao apresentar seu posicionamento argumentou o seguinte, “Eu almejo uma política séria de resíduos sólidos e a logística reversa funcionando no município” (Cooperativa, entrevistado 1).

Observa-se a similaridade nos discursos dos dois entrevistados em relação à coleta seletiva e logística reversa. Isso reflete seus anseios de que esses processos devam ser melhorados no sentido de que possam atender ao que está previsto nas diretrizes da PNRS.

**2- Em relação à gestão de resíduos no município, o que você acha que deu ou está dando certo, funcionou ou está funcionando? E o que não deu ou não está dando certo? O que pode ser melhorado?**

O objetivo da pergunta foi de complementar a anterior e a partir dos pontos observados, os entrevistados apresentassem sugestões de melhoria. Ressalta-se a importância de tais informações ao considerar o perfil dos respondentes que são representantes da população e estão diretamente envolvidos com as questões ambientais, e mais especificamente nas relacionadas aos resíduos de forma geral.

Dentre os aspectos observados nas respostas dos entrevistados sobre o que deu e está

dando certo, funcionou e está funcionando, a coleta de resíduos, no entanto a questão da forma de como é realizada precisa ser melhorada. A fala de um dos entrevistados reflete essa observação de que, “novas políticas são necessárias para que o serviço de gestão de resíduos não seja um produto de mercado, e sim uma alternativa à prática que vivemos, voltada à saúde do ambiente, e assim, seus indivíduos” (Entrevistado, empresa privada).

Na avaliação de outro entrevistado, existe a necessidade de melhorar as informações, o que no seu entendimento, “faltam fontes de informações sobre resíduos” (Associação de Moradores, entrevistado 1). Para outro entrevistado, o que na sua avaliação tem dificultado a efetivação da política no município é, “falta empenho e vontade por parte dos órgãos responsáveis. O trabalho quase não existe, são somente algumas pequenas ações pontuais, nada efetivo” (Organização social, entrevistado 2).

A necessidade de integração entre a gestão e a população é um dos aspectos que deve ser melhorado, tanto no sentido da política, quanto da atuação conjunta, o que foi destacado por um entrevistado, quando afirma a necessidade “Uma política integrada, todos juntos” (Organização Social, entrevistado 3).

Para outro entrevistado (Grupo de Trabalho, entrevistado 1), existem dificuldades que precisam ser superadas como engajamento e fiscalização por parte dos órgãos responsáveis. Um outro ponto destacado foi em relação aos recursos, que são considerados insuficientes para o atendimento à necessidade de promover a educação ambiental.

A inclusão social dos trabalhadores na coleta foi também destacada como um dos aspectos que precisa melhorar. Isso pelo trabalho de educação ambiental junto a população como um todo, no sentido de que faça a correta separação dos resíduos recicláveis e os direcione aos catadores.

Dessa forma, a partir das expressões dos entrevistados apresenta-se os atributos emergentes que se integram aos demais estudados e analisados. No quadro 01, os principais pontos expressos pelos entrevistados.

**Quadro 1:** Pontos destacados das expressões dos entrevistados

Pontos Positivos	Pontos Negativos	A Melhorar
As políticas ambientais; A PNRS	Fiscalização; Dificuldade de implementação das políticas; Falta de integração das políticas; Baixo incentivo em relação às ações de conscientização sobre resíduos.	Universalização dos serviços; Sensibilização, comunicação; Educação ambiental; Cooperativismo; Políticas integradas.

Fonte: Dados da Pesquisa

Ressalta-se a importância dos pontos destacados pois estes refletem aspectos tanto da política nacional, quanto da local. Os pontos positivos destacados refletem o reconhecimento por parte dos entrevistados da importância das leis ambientais e da PNRS, no entanto a efetividade é um ponto que precisa de atenção por partes dos gestores públicos.

Para os pontos negativos a fiscalização em relação às questões ambientais, e mais especificamente aos resíduos, consequentemente dificulta a implementação das políticas de forma efetiva. A falta de integração, conforme destacado seria um dos entraves. Outros pontos destacados como negativos são em relação ao incentivo às ações de conscientização sobre resíduos.

O que precisa ser melhorado de acordo com os entrevistados é a universalização dos serviços, embora reconheça a oferta dos serviços em áreas de risco como já realizada, no entanto falta consolidar ações no sentido de educar a população na forma correta de organizar os resíduos. Isso pode ser entendido como o desenvolvimento da educação ambiental nas comunidades, de forma ativa.

Outro aspecto levantado foi em relação ao fortalecimento do cooperativismo, o que nesse caso, foi colocado no sentido do incentivo à formação de cooperativa como forma de promover a inclusão social. Isso requer que as políticas públicas sejam desenvolvidas de forma integradas.

## **5 CONCLUSÕES**

As discussões em torno da problemática dos resíduos exige um diálogo conjunto com a população inserida de forma ativa legitimando a governança. A legitimação de uma política pública se constitui não somente na forma que se institucionaliza, mas principalmente como é percebida pela população. Dessa forma, o objetivo desta pesquisa foi de compreender a governança ambiental na gestão municipal de resíduos, a partir da avaliação por diferentes atores sociais não estatais.

As considerações gerais sobre os resultados da pesquisa, são de que de forma geral, se analisado o contexto da gestão de resíduos no município, pontos de melhoria devem ser observados pela gestão municipal. Entre os quais estão, o desenvolvimento de uma política participativa efetiva através da sensibilização, mobilização para a conscientização da população sobre seus direitos, deveres e suas responsabilidades, diante da questão em estudo.

Ressalta-se que, mesmo diante das avaliações não satisfatórias, o que fragiliza a governança ambiental entre a gestão e a população, observa-se que existe uma governança paralela, ou seja, trabalhos são desenvolvidos de forma independente por alguns sujeitos da pesquisa, que apesar do pouco apoio por parte da gestão municipal nesse sentido, são desenvolvidos articulados entre os atores sociais não estatais com o objetivo de desenvolver ações que possam minimizar os impactos dos resíduos ao meio ambiente e ainda promover a geração de trabalho e renda favorecendo o aspecto econômico, ambiental e a inclusão social.

## **REFERÊNCIAS**

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos resíduos sólidos, 2017**. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/download-panorama-2017>. Acesso: em 10 maio 2019.

ABRELPE . Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2018**. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/download-panorama-2018-2019/>. Acesso em: 05 abr. 2020.

AKINYI, O. F.; DENNIS, K.; RAPHAEL, K. Factors Affecting the Use of Environmental Values and Ethics in Solid Waste Management Management in Nairobi County. **International Journal of Environmental and Health Sciences**, 1(1), 2018. Disponível em: <http://writersbureau.net/ijehs/factors-affecting-the-use-of-environmental-values-and-ethics-in-solid-waste-management-management-in-nairobi-county/>. Acesso em: 01 abr. 2019.

ALBUQUERQUE, P. A. F. **Governança metropolitana e sustentabilidade**: uma análise da gestão de resíduos sólidos em Natal e Parnamirim. 2015. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, RN, 2015

ÁVILHA, R. D.; MALHEIROS, T.F. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde Soc.** São Paulo, v.21, supl.3, p.33-47,2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v21s3/04.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LTDA, 2009.

BENNETT, N. J.; SATTERFIELD. Environmental governance: a practical framework to guide design, evaluation, and analysis. **Conservation Letters** 11. Published by Wiley Periodicals, 2018.

BEVIR, M. **A theory of governance**. Powered by the California Digital Library University of California, 2013.

BICALHO, M. L.; PEREIRA, J. R. participação social e a gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso de lavras (MG). **Gestão & Regionalidade** - Vol. 34 - Nº 100 - jan-abr- 2018.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental:** os caminhos do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro : Garamond, 2012. 612p.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política.** V. 21, nº 46: 125-146 jun. 2013. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n46/08.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas.** Brasília: Enap, 2018.

CASTRO, F. ; Hogenboom, B. ; BAUD, M . (Coord.) **Governança ambiental na América Latina.** 1 ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Amsterdam : Engov, 2015.

CAVALCANTE, J. B. Além da “Década Perdida”: avanços e conquistas nos anos 80. **Revista Diálogos** – N.º 15 – mar. / abr. – 2016. Disponível em:  
[http://www.revistadiologos.com.br/Dialogos\\_15/Dial\\_15\\_jannaiara.pdf](http://www.revistadiologos.com.br/Dialogos_15/Dial_15_jannaiara.pdf). Acesso em: 31 maio 2018.

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. **Governance theory and practice:** a cross-disciplinary approach. First published, PALGRAVE MACMILLAN : London, 2009.

DIAS, R. **Gestão ambiental:** responsabilidade social e sustentabilidade. 2 ed. São Paulo : Atlas, 2011.

COOPER, D. R. SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração.** 10 ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo : Atlas, 2012.

DUTRA, M. J. L. **Governos locais para a boa governança ambiental.** 2017. Tese (Doutorado). Centro de Ciências do Ambiente. Universidade Federal da Amazônia-UFAM, 2017.

EDWARDS, M. et al. **Public sector governance in Australia.** Australian National University, Australia : ANU E Press, 2012.

EIGENHEER, E. M. **A história do lixo:** a limpeza urbana através dos tempos. Porto Alegre: Gráfica Pallotti, 2009. 144 p.

EIGENHEER, E. M.; FERREIRA, J. A. Três décadas de coleta seletiva em São Francisco (Niterói/RJ): lições e perspectivas. In: **Eng. Sanit. Ambient.** vol.20 nº.4 Rio de Janeiro. out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script:> . Acesso em: 10 ago. 2017.

GARCÊZ, G. S. A participação popular como instrumento de cidadania ativa por meio da governança nas políticas públicas, a fim de garantir o direito ao meio ambiente como elemento do mínimo existencial. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas.** Salvador. v. 4; n. 1; p. 23 – 40 – jan./jun. 2018.

HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, P.; KENNEDY, C. Environment: waste production must peak this century. **Nature**. Vol. 502; pp.615-7; Outubro, 2013 Disponível em: <https://www.nature.com/news/environment-waste-production-must-peak-this-century-1.14032>. Acesso em: 30 maio 2018.

INEA. Instituto Estadual do Ambiente. **Conselhos municipais de meio ambiente: Orientações para implementação**. Série Gestão Ambiental, 10. Rio de Janeiro - RJ, 2015.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. de A. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17(6):1469-1478, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a11.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019.

KATSAMUNSKA, P. **The concept of governance and public governance theories**. Disponível em: [http://www.unwe.bg/uploads/Alternatives/Polya\\_1\\_br2\\_2016\\_en.pdf](http://www.unwe.bg/uploads/Alternatives/Polya_1_br2_2016_en.pdf). Acesso em: 03 maio 2018

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: and introduction to its methodology**. 3 rd ed. United States of America.: SAGE Publications, 2013.

LIMA, G. F. C. A de. **O gerenciamento de resíduos sólidos urbanos em Rio Pomba – MG na visão de atores sociais que participaram do processo**. 2014, Tese (Doutorado em Ciências Ambientais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais. Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia, Goiás, 2014.

MARULANDA, C. **Desenvolvimento do sistema passa pelo fim dos lixões**. CEMPRE Informa Número 139 Jan/Fev., 2015. Disponível em: <http://cempre.org.br/cempre-informa/id/33/desenvolvimento-do-sistema-passa-pelo-fim-dos-lixoes>. Acesso em: 15 maio 2018.

MATTIA, C. de. A experiência da governança pública na elaboração dos planos estaduais de cultura. 2014. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, Santa Catarina, 2014.

MONTEROSSO, E. P. Política nacional de resíduos sólidos: o olhar crítico de um gestor público. In: AMARO, A. B.; VERDUM, R. (Orgs). **Política nacional de resíduos sólidos e suas interfaces com os espaços geográficos: entre conquistas e desafios**. Porto Alegre : Letra1, 2016. 396 p.

MOURA, A. M. M. de. A trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas**. Brasília : Ipea, 2016. Cap.1.

PETERS, G. B. Governance: ten thoughts about five propositions. Volume 68, Issue 227-228 Special Issue: 70 years of **International Social Science Journal**, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14682451/2018/68/227-228>. Acesso em 10 maio 2019.

PNUMA .Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **O problema do lixo:** cidades do mundo produzem mais de 10 bilhões de toneladas de resíduos todos os anos, estima estudo da ONU, 2015. Disponível em: <http://web.unep.org/o-problema-do-lixo-cidades-do-mundo-> .

Acesso em: 30 maio 2018.

RAGGIO, N. Z. et al. Fortalecimento institucional e qualificação da gestão municipal no estado do Paraná. In: VELOSO, J. F. A. et al (Org.). **Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília : IPEA, 2011. Capítulo 2. p.42-76.

RAQUEL, I. **Governança Pública**: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas. 2012. Dissertação (Mestrado-Programa de Pós-Graduação em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

SANTAELLA, S. T., et al., **Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira**. Fortaleza: UFC – LABOMAR-NAVE, 2014. 232 p.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas públicas**. Coletânea.. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo : Cengage Learning, 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 10 maio 2019.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. Solid waste management in the world's cities: water and sanitation in the world's cities, London. **UN-HABITAT**. Earthscan. Washington, DC, 2010.

VALA, J. A análise de conteúdo. In: SILVA, A. S.; PINTO, J. M. **Metodologia das Ciências Sociais**. Cap. IV.16 ed. Porto, Portugal : Edições Afrontamento, 2014. p.101-126.

VEIGA, T. B. **Indicadores de sustentabilidade na gestão de resíduos sólidos urbanos e implicações para a saúde humana**. 2014. Tese (Doutorado em Enfermagem em Saúde Pública)- Universidade de São Paulo-USP, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22133/tde-19022015-185456/pt-br.php>. Acesso em: 08 maio 2018.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.