



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas

Brasil

Heber, Florence; Moura da Silva, Elvis

Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região  
Metropolitana de Aracaju (SE)

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 48, núm. 4, julio-agosto, 2014, pp. 913-937

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241031469006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE)**

Florence Heber

*Universidade Federal de Sergipe*

Elvis Moura da Silva

*Universidade Federal de Sergipe*

O objetivo deste artigo é avaliar o processo de institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) a partir de um dos seus elementos estruturantes: a gestão compartilhada dos resíduos sólidos. Os municípios da Região Metropolitana de Aracaju (RMA) foram eleitos como objeto de estudo. Baseado em pesquisa qualitativa realizada através de entrevistas com técnicos e representantes das prefeituras da RMA e pesquisa documental, o artigo analisa os obstáculos para institucionalização da gestão compartilhada. Os resultados apontam para a existência de elementos do contexto local que restringem a realização da política nacional e sugerem a importância de estudos que acompanhem a implantação da política nacional em outras realidades locais no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** institucionalização; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Região Metropolitana de Aracaju.

## **Institucionalización de la Política Nacional de Residuos Sólidos: dilemas y limitaciones en Área Metropolitana de Aracaju (SE)**

El objetivo de este trabajo es evaluar el proceso de institucionalización de la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS) y uno de sus elementos estructurales - la gestión compartida de los residuos sólidos. Los municipios del Área Metropolitana de Aracaju (RMA) fueron elegidos como objeto de estudio. Basado en la investigación documental y la investigación cualitativa realizada a través de entrevistas con expertos y representantes de municipios de RMA, el artículo analiza los obstáculos a la institucionalización de la gestión compartida. Los resultados apuntan a la existencia de elementos del contexto local que limitan la realización de la política nacional y sugieren la importancia de los estudios de seguimiento de la aplicación de la política nacional en otras realidades locales en Brasil.

**PALABRAS CLAVE:** institucionalización; Política Nacional de Residuos Sólidos; Área Metropolitana de Aracaju.

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121537>

Artigo recebido em 15 abr. 2013 e aceito em 26 fev. 2014.

**Institutionalization of the National Solid Waste Policy: dilemmas and constraints in the Metropolitan Area of Aracaju (SE) — Brazil**

The aim of this paper is to evaluate the process of institutionalization of the National Policy Solid Waste (PNRS) from one of its structural elements — the shared management of solid waste. The cities of the Metropolitan Area of Aracaju (RMA) were elected as the object of study. Based on qualitative research conducted through interviews with experts and representatives of RMA municipalities and documentary research, this paper analyzes the obstacles to institutionalization of shared management. The results indicate the existence of elements of the local context that constrain the realization of national policy and suggest the importance of studies to monitor the implementation of national policy in other local realities in Brazil.

**KEYWORDS:** institutionalization; National Policy on Solid Waste; Metropolitan Area of Aracaju; Brazil.

## **1. Introdução**

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da Pesquisa Nacional em Saneamento Básico (Brasil, 2008), 50,8% dos resíduos gerados no Brasil, apesar de coletados, não receberam a apropriada destinação, sendo depositados em vazadouros a céu aberto, que popularmente são conhecidos por lixões, ou em aterros irregulares.

No estado de Sergipe a totalidade de resíduos gerados é depositada de forma inadequada. Absolutamente todos os resíduos urbanos gerados no estado são dispostos em “lixões a céu aberto”. As iniciativas para apoio à redução da geração na fonte são isoladas e não há programa de coleta seletiva exitoso em nenhum município do estado.

Nesse contexto extremamente grave e após cerca de 20 anos de pressões de setores da sociedade envolvidos com a questão dos resíduos, das discussões de diversas comissões especiais que foram criadas no Congresso Nacional com a finalidade de debater o assunto, foi aprovada Lei Federal nº 12.305/2010 (Brasil, 2010). Essa Lei instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e foi sancionada pela Presidência da República em 2 de agosto de 2010 e regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

A nova lei estabeleceu alguns mecanismos de alcance para uma das suas principais metas: a eliminação de todos os vazadouros a céu aberto existentes no país até o ano de 2014.

Com esse instrumento regulatório, a União, os estados e os municípios passaram a dispor de um indutor de ações que, estima-se, deve possibilitar que em curto prazo todo e qualquer rejeito deixe de ser depositado inadequadamente.

Ações como elaboração de estudos para regionalização, implantação de planos estaduais de gestão integrada de resíduos sólidos, apoio e incentivo à formação de consórcios públicos, formulação de planos intermunicipais e/ou municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e estímulo para formação de cooperativas atuantes no setor de triagem e reciclagem caracterizam parte do rol de diretrizes da PNRS.

Em relação à gestão compartilhada e à regulação de estímulo para a formação de consórcios intermunicipais, a premissa é de que a pequena capacidade gerencial e o baixo volume orçamentário dos municípios, especialmente os de menor porte, inviabilizam ações efetivas de limpeza urbana e destinação final dos resíduos tecnicamente e socialmente adequados.

No estado de Sergipe, a regionalização com vistas à formação de consórcios intermunicipais e gestão compartilhada passou a ser vista como um mecanismo estratégico de planejamento e como um passo essencial para o desenvolvimento regional quando da definição pela Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan) da divisão do estado em quatro territórios: Baixo São Francisco Sergipano, Agreste Central, Sul/Centro-Sul Sergipano e Região Metropolitana de Aracaju.

No entanto, o processo de integração dos municípios sergipanos para fins de gestão compartilhada de resíduos sólidos não tem se desenvolvido como esperado. Diversos entraves ao processo parecem sugerir que, apesar de uma regulação que estimula consórcios e gestão compartilhada de resíduos sólidos, as práticas e o discurso dos gestores e diversos atores envolvidos revelam outras questões que emperram o desenvolvimento e a implantação da política. E, vale ressaltar, a gestão compartilhada é um dos pontos-chave da PNRS.

Como se trata de política nacional com previsões e expectativas futuras para o setor, além de instrumentos de regulação de estímulo e controle de um cenário desejado, o caso sergipano desafia a compreensão de situações e fatores que podem vir a constituir-se em entraves à realização das ações estabelecidas na PNRS. Possivelmente, outros estados enfrentam também condições adversas à implantação da PNRS.

Assim, este artigo pretende avaliar a evolução do processo de institucionalização da gestão compartilhada de resíduos sólidos na Região Metropolitana de Aracaju (RMA), tendo em vista as diretrizes da PNRS. É oportuno ressaltar que, como trata de assunto bastante atual no contexto político brasileiro, este estudo é, no seu enfoque, pioneiro, o que lhe atribui algumas vantagens, mas também desvantagens, dentre elas a quase ausência de bibliografia específica sobre a PNRS.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente, busca nas teorias da regulação, convenções e governança elementos de apoio à compreensão do processo de institucionalização da PNRS, bem como específica a metodologia empregada neste estudo. Em seguida, identifica as bases que sustentam a proposta de regionalização e gestão compartilhada de resíduos sólidos e discute o contexto no qual está inserida a gestão do setor de resíduos sólidos em Sergipe, notadamente na RMA. Explora a cena local e os desdobramentos da PNRS a partir da compreensão que os atores locais responsáveis pela implementação da mesma dispõem e, finalmente, tecer considerações a respeito do processo, buscando sintetizar os principais resultados encontrados, os desafios e as possibilidades da gestão compartilhada de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) na Região Metropolitana de Aracaju (RMA).

## **2. Instituições, regulação, convenções e governança: os recursos teóricos aplicados a uma realidade empírica**

As análises contemporâneas sobre as instituições dispõem de hipóteses e princípios explicativos que podem ser resumidos da seguinte forma: o critério de eficácia é fundamental para as teorias de inspiração neoclássica para determinar a viabilidade das instituições, enquanto, para outras, a ação coletiva e a dimensão política explicam a emergência e a viabilidade de formas institucionais. Ou seja, nas primeiras, a perspectiva analítica (*ex ante*) tenta antecipar, baseada em critérios de eficácia, a coerência e o sucesso de uma instituição, enquanto as segundas, preocupadas com o surgimento de instituições, que para elas são sempre resultantes de conflitos, apenas permitem-se avaliar a sua viabilidade *ex post* (Boyer, 1999).

Para Boyer (1999), as duas questões seguintes resumem, respectivamente, as primeiras e as segundas formas de abordagem, quais sejam, aquelas baseadas no critério de eficácia e aquelas baseadas na ação coletiva:

- ▼ Quais são as instituições ótimas e por que os governos não as adotam?
- ▼ Existe um modo de funcionamento que sustenta o compromisso social que foi instituído?

Quanto à primeira questão, no caso em análise, o modelo de gestão compartilhada para resíduos sólidos é mundialmente recomendado como uma espécie de “instituição ótima” e o governo brasileiro adotou plenamente essa recomendação na PNRS e em sua regulamentação de suporte.

No entanto, a segunda questão incide no processo de implementação e funcionamento das diretrizes da PNRS (compromisso instituído). Como esse processo é sustentado? Será que a adoção de uma “instituição ótima” no caso dos resíduos sólidos, como a gestão compartilhada, é capaz de garantir, *per se*, o funcionamento do que foi instituído nas diretrizes da PNRS? As fragilidades na sustentação do que está colocado como compromisso, inclusive legal, pela PNRS, sinalizam para a importância da análise dos processos que se dão em torno dos compromissos instituídos, especialmente aqueles com características do tipo *top down*.

Por outro lado, pode-se verificar uma distinção na ênfase micro e macroeconômica e histórica. Buscando a origem microssocial na tentativa de compreender as instituições, algumas teorias enfatizam os indivíduos e suas representações, enquanto outras buscam encontrar os fundamentos macrossociais e políticos das estratégias e do comportamento dos atores, que são compreendidos como processos de socialização que se operam na sociedade como um todo e não como compromissos locais e setoriais.

Para Boyer (1999), ao adotar uma perspectiva macrossocial e histórica, a teoria da regulação estima que as instituições evoluem e se transformam no tempo e espaço e nada assegura a sua estabilidade no longo prazo, ainda que relativamente estáveis e rígidas no curto prazo. Para o autor, a viabilidade das instituições é assegurada por um conjunto de mecanismos e, em razão de conflitos presentes em sua origem e trajetória, a eficácia não é um fator determinante de seleção, coerência e manutenção de uma instituição.

De acordo com Boyer (1999), contradições, conflitos ou desequilíbrios existentes acabam se manifestando por meio de crises nas quais os compromissos institucionais anteriores são questionados, ideia que se opõe à hipótese de antecipações racionais aplicadas à história econômica e política, desde que, para o autor, os agentes não têm a possibilidade de antecipar crises que, no longo prazo, resultam da interação de suas estratégias contraditórias.

Situando-se no nível micro de análise institucional, Zucker (1991:104) admite que “a institucionalização é uma variável contínua mais do que binária” e os estudos devem enfatizar mais o processo do que seus efeitos. Nessa linha de reflexão, Tolbert e Zucker (1999) assinalam que a institucionalização se realiza no nível local, ou mesmo individual, ao admitir apenas as relações interpessoais (plano micro) como *locus* da institucionalização.

Incluída também na perspectiva da ação coletiva, a teoria das convenções traz também uma abordagem micro, dirigindo sua atenção às interações individuais e à dimensão cognitiva das convenções e instituições. Como os regulacionistas, a teoria das convenções estima que a eficácia de uma instituição não é um fator determinante da sua viabilidade. Ela pode ainda se constituir sobre uma multiplicidade de princípios e, para se manter, uma instituição deve ser legitimada pelos indivíduos (Lamoureux, 1996).

Como será visto nos resultados deste estudo, inúmeros são os entraves à institucionalização da gestão compartilhada, instituição-modelo para a PNRS, e a questão da legitimidade do modelo proposto reforça a importância da dimensão política das instituições.

Desenvolvida a partir dos anos 1980, a teoria das convenções é fundamentada na hipótese de que a natureza de toda relação social é a de ser instável, sujeita a incertezas e à negociação permanente. Para minimizar as incertezas, são produzidos mecanismos próprios, formais ou informais — sendo estes últimos muito relevantes para a teoria — na forma de códigos, regras, convenções, indispensáveis na coordenação e manutenção das relações. Desse modo, as convenções (e as instituições) trazem respostas baseadas no “como”, e não no “por que” das ações (Lamoureux, 1996).

A abordagem convencionalista não nega questões relacionadas à assimetria de poder ou à dominação que permeiam os acordos ou convenções; no entanto, prioriza como unidade de análise a construção de representações comuns, ainda que admita que o conflito é inerente aos processos de cooperação (Amable e Palombarini, 2005).

Por outro lado, buscando estabelecer ligações entre as abordagens micro e macro por meio da ação coletiva e das instituições, Lamoureux (1996) afirma que encontra no institucionalismo americano de John Commons referências às teses regulacionistas e contribuições à teoria das convenções, numa tentativa de superar os limites das duas formas de análise.

Tentando reter certos elementos teóricos para enriquecer a compreensão das instituições a partir de três teorias, Lamoureux (1996:54) utiliza a definição de instituições de Commons como “ação coletiva no controle, liberação e expansão da ação individual” ou como “mecanismos que asseguram a mediação entre o individual e o coletivo”.

Assim, de acordo com Lamoureux (1996), quatro ideias e pontos de convergência podem ser destacados em relação à lógica das instituições para as três teorias consideradas:

1. as instituições devem ser analisadas em termos de ação coletiva, enquadrando a ação de atores individuais e coletivos;
2. elas são geradas por conflitos e compromissos;
3. elas permitem certa liberdade ao impor direitos e deveres, favorecem a coordenação em contextos de incerteza quanto ao futuro e estabelecem relações de cooperação/competição em contextos de conflitos de interesses, de relações de poder assimétricas e de interdependência;
4. as instituições são construções sociais que resultam da vontade consciente, ainda que as suas consequências não sejam intencionais.

Buscando sintetizar os principais elementos nas três teorias, Lamoureux (1996) sustenta que a ação das instituições pode ser compreendida, de forma dinâmica, a partir de três aspectos, quais sejam: o compromisso, a lei e o sistema de valores. Para o autor, a combinação das três modalidades de operação forma a arquitetura institucional, coerente ou não. Para ele, todas as organizações representam uma ação coletiva, com suas regras internas enquadrando a atividade individual, mas elas são, também, submetidas a regras externas, sendo interessante para o autor pensar as organizações em termos de aprendizagem coletiva e individual, como sugerem os convencionalistas.

No caso em análise, a arquitetura organizacional sinalizada pela PNRs foi estabelecida com base em critérios e pressupostos técnicos amplamente recomendados para a gestão de resíduos sólidos, especialmente no que se refere à institucionalização da gestão integrada de resíduos entre municípios. No entanto, inúmeros desafios à coordenação, resolução de conflitos e favorecimento da adesão encontram-se no próprio processo de institucionalização da PNRs e do modelo organizacional compartilhado previsto nela em nível local.

Com foco dirigido exatamente a esforços de coordenação, o conceito de governança apresenta também contribuições relevantes para a compreensão de processos de institucionalização de organizações, na medida em propõe uma reflexão sobre “processos de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições que não são todas elas estatais nem públicas, que têm demandas próprias, que são discutidas e definidas coletivamente em ambientes fragmentados e incertos” (Les Gales apud Commaile, 1998:38). Ou como “a capacidade de integrar e de dar forma aos interesses locais, às organizações, grupos sociais” (Leca apud Commaile, 1998:42) bem como, “a capacidade de representar-lhes, de desenvolver estratégias mais ou menos unificadas em relação ao mercado, ao Estado, e a diferentes níveis de governo” (Leca apud Commaile, 1998:42).

Assim, Frey (2012) argumenta que, no que tange a organizações públicas, na atualidade, no debate internacional, a atenção às estruturas de governo foi deslocada para estruturas de governança, de uma concepção de condução hierárquica para uma concepção de práticas de cooperação horizontal e voluntária. Pierre (2011:5) assinala que “governança, ao contrário de ‘governo’, analisa a interação entre Estado e sociedade e a extensão em que

projetos coletivos podem ser alcançados por meio de uma mobilização pública e privada articulada de recursos”.

Nesse sentido, assim como na teoria da regulação e na teoria das convenções, o conceito de governança dispõe também de uma concepção voluntarista de construção de uma nova ordem onde o equilíbrio e os ajustamentos são fundamentados na ação deliberada e concertada.

Ao discutir as novas teorias de governança, Bevir (2009) afirma que elas alteraram a reflexão tradicional sobre instituições formais e suas atribuições, passando a enfatizar, como unidade de análise, os conflitos, a rivalidade nas reivindicações e a fragmentação das atividades e ação governamentais. Para o autor, isso sugere que pode ser melhor refletir a governança em termos de políticas setoriais do que em divisões territoriais ou em níveis de governo. Neste estudo, esta é a abordagem privilegiada, que gravita em torno de uma política setorial.

Para Bevir (2009), esse deslocamento proporciona um foco mais acurado nas relações entre servidores públicos, órgãos de governo e *experts* envolvidos numa determinada política setorial.

Nalbandian e colaboradores (2013) argumentam que existe uma lacuna fundamental entre o que é politicamente aceitável e o que é administrativamente sustentável, e que o que liga os dois requisitos é a efetiva governança.

Em consequência, as rivalidades e divergências entre as finalidades definidas na formulação de políticas setoriais e os resultados alcançados refletem, no conceito de governança, o equacionamento da coalizão de forças existente entre os atores que estão implicados em tal política (Pierre, 2011).

Com base nesse referencial teórico, na sequência será analisada a implementação da PNRS na RMA buscando identificar as premissas institucionais, as bases regulatórias, as convenções estabelecidas e a capacidade de governança dos atores envolvidos na política setorial. Aponta-se também para as fragilidades e divergências observadas entre atores-chave no processo de implementação da política setorial no nível local. Antes, porém, apresentar-se-á a estratégia adotada para realização da pesquisa empírica, como descrito a seguir.

### **3. A metodologia do estudo**

O estudo em questão é caracterizado como exploratório e descritivo e, em sua abordagem, classifica-se como qualitativo. Buscando identificar os desafios da institucionalização da PNRS na RMA, o foco de análise é a dimensão político-institucional, a legislação e as normas gerais que regulamentam a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil e na RMA e, por outro lado, o nível de compromisso e coordenação dos atores envolvidos, a formalização e estruturação dos atores no processo de integração intermunicipal com vistas à gestão compartilhada de resíduos sólidos na RMA.

Trata-se de uma pesquisa cuja intenção é compreender os significados, o contexto e as situações apresentadas pelos indivíduos pesquisados, incluindo crenças, percepções, valores e atitudes que mobilizam a ação e o comportamento e repercutem na institucionalização da PNRS na região eleita pelo estudo.

Os dados foram coletados no período entre setembro de 2010 e janeiro de 2012 através de levantamento da legislação no âmbito federal, estadual e municipal, com enfoque nos encaminhamentos jurídicos e de controle social, bem como por meio de pesquisa bibliográfica a documentos técnicos e informações oficiais emitidas por diversos órgãos.

Paralelamente, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado com os técnicos e gestores envolvidos na implementação do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em Sergipe (PRGRS), além de coleta de informações obtidas por meio de observação sistemática nas oficinas territoriais realizadas durante a elaboração do Plano, que envolveram gestores públicos e representantes de entidades da sociedade. Os questionamentos presentes nas entrevistas foram reportados a sete entrevistados selecionados pelo critério de envolvimento e participação no processo em estudo. São eles:

- ▼ Membro da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Estadual de Regionalização da Gestão de Resíduos Sólidos de Sergipe
- ▼ Técnico da Prefeitura de São Cristóvão
- ▼ Técnico da Prefeitura de Aracaju
- ▼ Técnico da Prefeitura de Nossa Senhora do Socorro
- ▼ Técnico da Prefeitura de Barra dos Coqueiros
- ▼ Membro do Ministério Público Estadual, atuante na área de resíduos sólidos
- ▼ Técnico/representante do governo estadual (Semarh)

Durante as entrevistas, fez-se necessário utilizar o mecanismo de tomar notas. Assim, registraram-se aspectos não verbais e contextuais durante a interação com os entrevistados, para que não fossem perdidos registros importantes (Leão, Mello e Vieira, 2009). Documentos publicitários e artigos publicados pela imprensa também foram relevantes instrumentos para a descrição e análise das narrativas.

Além disso, foi possível coletar dados primários de atores-chave no encontro promovido pelo jornal aracajuano *Cinform* denominado “*Ciform Convida*”, com o tema “Lixo: do retrocesso do aterro ao avanço da sustentabilidade”, ocorrido em 2011. Nesse evento, os prefeitos de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro (mandatos 2008-12), bem como o secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), que ocupa também o cargo de presidente da Administração Estadual do Meio Ambiente (Adema), e representantes de associações de moradores de Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão debateram a questão da gestão integrada dos resíduos sólidos na RMA, o que se constituiu em oportunidade ímpar de coleta de informações para a pesquisa.

Na análise dos dados, foram exploradas as relações entre as narrativas e o contexto em que elas são produzidas, o que “envolve a construção/apresentação de uma história baseada em dados brutos coletados no campo” (Langley, 1999:698). O método captura a complexidade e a inter-relação entre os fenômenos e, especialmente, as práticas e ações dos atores envolvidos. Por meio dessa técnica ainda é possível apresentar a sequência de acontecimentos relacionados em um contexto de tempo e assunto (Godói, Bandeira-De-Mello e Silva, 2006).

No texto que segue serão apresentados os resultados da pesquisa realizada bem como as análises e considerações acerca do processo focalizado neste estudo.

#### **4. Institucionalização da gestão compartilhada: dilemas e constrangimentos no contexto local**

Em recente e abrangente estudo sobre a situação dos resíduos sólidos no Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Brasil, 2012:9) propõe algumas recomendações quanto à meta de erradicação dos lixões; dentre elas, “fortalecer, com aporte financeiro e apoio operacional, a formação de novos consórcios públicos para disposição dos resíduos” bem como “priorizar os esforços na erradicação de lixões em municípios de pequeno porte que, em 2008, eram responsáveis por 96% dos lixões existentes, e nos municípios da região Nordeste que, em 2008, eram responsáveis por 57% dos lixões existentes”.

No entanto, as análises realizadas neste estudo evidenciam um contexto adverso à meta assinalada e que provavelmente não é necessariamente associado à necessidade de aporte financeiro e apoio técnico-operacional destacados no estudo, mas fortemente associado a fragilidades no processo de institucionalização em virtude da ausência de consenso e de coordenação de ações e atores envolvidos.

Desse modo, no item seguinte serão evidenciados e discutidos aspectos relevantes para o entendimento dos dilemas e constrangimentos na institucionalização da PNRS na RMA.

##### **4.1 Pressupostos e ações para institucionalização da PNRS no contexto local**

A RMA é composta pelos municípios de Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão e Barra dos Coqueiros, contando, segundo o IBGE (2010), com uma área total de 866 km<sup>2</sup> e uma população total, em 2010, de 812.148 habitantes, o equivalente a 39,88% da população de todo o estado de Sergipe. Em 2009, eram geradas diariamente na RMA, 710.493,70 kg de resíduos (Sergipe, 2009).

Ao fazer uma análise comparativa da situação da coleta nos municípios da RMA, Costa (2011), mediante consulta ao IBGE — Cidades (2010), expõe as principais ações executadas por cada município, conforme o quadro 1.

**Quadro 1**  
**Situação da RMA na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (2008)**

Indicador	Aracaju	Nossa Senhora do Socorro	São Cristóvão	Barra dos Coqueiros
Existência de catadores nas unidades de disposição de resíduos	Não	Sim	Sim	Não
Existência de catadores na zona urbana	Sim	Sim	Não	Sim
Municípios que participam de consórcio intermunicipal/interfederativo – área do setor de saneamento – manejo de resíduos sólidos	Não	Não	Não	Não
Municípios com serviço de manejo de resíduos sólidos – formas de execução do serviço – outras entidades são executoras do serviço	Sim	Sim	Não	Sim
Municípios com serviço de coleta seletiva	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Costa (2011).

Com a formalização do apoio do governo federal para elaboração dos estudos referentes ao processo de regionalização da gestão dos resíduos sólidos em Sergipe, a Semarh ficou responsável pelo levantamento de informações e formulação de um diagnóstico da gestão de resíduos sólidos em Sergipe.

Por meio de uma parceria com a Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento Tecnológico de Sergipe (Funcefetse), a Semarh definiu que os principais objetivos a serem alcançados seriam a elaboração do Plano Estadual de Regionalização da Gestão de Resíduos Sólidos de Sergipe; Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Proposta de constituição de consórcio público prioritário para a gestão dos resíduos sólidos e estruturação e instalação de banco de dados sobre resíduos sólidos em Sergipe.

Foram realizados estudos com o objetivo de propor uma nova estratégia de arranjos municipais para a gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU). Essa estratégia estava embasada na proposta de criação de quatro grandes consórcios intermunicipais para gestão dos RSU em Sergipe. Esses consórcios foram propostos a partir de análise de características tais como posicionamento geográfico, localização das cidades, distância entre municípios, volume de lixo gerado e existência prévia de algum tipo de associação intermunicipal (alguns municípios já interagiam no gerenciamento de lixões a céu aberto). Essas experiências prévias também contribuíram para o agrupamento dos municípios.

A partir desses estudos, foram indicados então os quatro consórcios: Baixo São Francisco Sergipano, composto por 28 municípios; o Agreste Central, composto por 15 municípios; o Sul e Centro-Sul Sergipano, englobando 16 municípios; e o da Região Metropolitana de Aracaju, com quatro municípios.

Vale ressaltar que os limites das áreas designadas como possíveis consórcios intermunicipais não respeitaram necessariamente a divisão elaborada pela Seplan. Da mesma forma, acreditou-se que nem todos os consórcios sugeridos teriam sua composição formada pelos municípios propostos no plano de regionalização.

Após essa fase de diagnóstico e proposta de espacialização/territorialização da gestão dos RSU, iniciou-se o projeto de aprovação a partir de audiências públicas, articulando, nesse momento, os possíveis municípios integrantes dos consórcios.

Essa articulação foi iniciada em 2009 com os municípios do Baixo São Francisco e estendeu-se até 2011. Em seguida, foram feitas as articulações dos municípios do Agreste Central, pela oportunidade mais favorável à integração intermunicipal que a Semarh vislumbrava na região, tendo em vista que os prefeitos estavam sendo pressionados para o fechamento dos lixões pelo Ministério Público Estadual (MPE) e uma solução via consórcio com outros municípios aparecia como uma alternativa à pressão do MPE. E esse foi o primeiro consórcio a ser criado.

Em seguida, partiu-se para a articulação dos municípios do Sul e Centro-Sul e, em 2012, diversas prefeituras das regiões indicadas já haviam assinado o Protocolo de Intenções.

No entanto, paradoxalmente, o grande desafio na atualidade é a articulação e posterior criação do consórcio da Região Metropolitana de Aracaju (RMA).

Embora a Constituição Estadual reproduza a maior parte do art. 225 da Constituição Federal, acrescenta importantes dispositivos de proteção ao meio ambiente, entre eles o de estabelecer como dever do poder público a defesa do meio ambiente e a implementação de uma política estadual de resíduos sólidos que, embora timidamente, aponta para uma necessidade de gestão sustentável dos resíduos sólidos urbanos e industriais.

Ainda nessa linha, a Constituição Estadual, seguindo premissa da Constituição Federal, prevê a regionalização do estado, na forma de regiões metropolitanas, através de lei complementar estadual (Costa, 2011).

Dessa forma, foi definida a Região Metropolitana de Aracaju, composta pelos municípios de Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão e Barra dos Coqueiros. No entanto, mesmo tendo sido regulamentada pela Lei Estadual nº 5.355/2004 (Sergipe, 2004), a criação da RMA, para ter efeito, depende da aprovação pelas câmaras de vereadores dos municípios da RMA (Costa, 2011), o que ainda não ocorreu.

Tal situação tornou-se um dos obstáculos para uma solução compartilhada de gestão dos resíduos sólidos na RMA.

Além disso, Aracaju é uma das poucas capitais brasileiras que ainda não tem formalizada a sua região metropolitana, ainda que os quatro municípios integrantes da RMA prevista em Lei, mas ainda não homologada, convivam diariamente com todas as “dores e as delícias” de uma região notadamente conturbada e intensamente interdependente, especialmente em matéria de serviços públicos e equipamentos urbanos.

Nos municípios integrantes da RMA, constata-se a existência de Lei Orgânica e Plano Diretor. Na capital, a Lei Orgânica de Aracaju (Aracaju, 1990), em vigor desde 1990, trata especificamente de resíduos sólidos ao estabelecer expressamente a responsabilidade do município pela limpeza pública, pela coleta (devendo ser seletiva, inclusive) e destinação final.

No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) vigente, destacam-se, ainda, dimensões voltadas para a gestão compartilhada para destinação final (arts. 3º, 54º, 58º e 61º), estabelecimento de um sistema de planejamento, informações e controle social exercido através da participação popular no Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano.

O quadro 2 relaciona as principais regulamentações dos municípios da RMA no tocante ao gerenciamento de resíduos sólidos.

**Quadro 2**  
**RMA – Legislação relativa à gestão de resíduos sólidos**

LEGISLAÇÃO	BASE LEGAL	ANO	ESFERA DE ATUAÇÃO	ASSUNTO
Código de Higiene Pública do Município de Aracaju	Lei nº 637	1979	Município de Aracaju	Institui o Código de Higiene Pública do Município de Aracaju e dá outras providências.
Lei nº 688/1980	Lei nº 688	1980	Município de Aracaju	Aquisição de equipamentos de coleta de lixo e para serviços de saneamento básico.
Lei nº 1.668/1990	Lei nº 1.668	1990	Município de Aracaju	Cria a Empresa Municipal de Serviços Urbanos (Emsurb), autarquia municipal responsável pelo gerenciamento de resíduos sólidos urbanos.
Lei Orgânica Municipal	-	1990	Município de Nossa Senhora do Socorro	Em seu art. 10º, inciso XXVII, estabelece que o município deve prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destinação do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza.
Lei Orgânica Municipal	-	1990	Município de São Cristóvão	Em seu art. 10º, inciso IX, estabelece a responsabilidade do município para promoção de ações voltadas para o saneamento básico. No art. 25 proíbe expressamente a formação de qualquer tipo de convênio cujo objeto seja a disposição final de resíduos sólidos de outros municípios em seu território.
Lei Orgânica Municipal	-	1990	Município de Barra dos Coqueiros	Em seu art. 10º, inciso XVII, estabelece que ao município cabe limpar, coletar e industrializar o lixo, observando-se que “industrializar” se refere à fase de tratamento.
Lei nº 2.035/1993	Lei nº 2.035	1993	Município de Aracaju	Institui a coleta de resíduos sólidos recicláveis nas instituições públicas municipais
Lei nº 2.280/1995	Lei nº 2.280	1995	Município de Aracaju	Dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Aracaju para o período entre 1994 e 1997, onde prevê a implantação do aterro sanitário.
Lei nº 2.788/2000	Lei nº 2.788	2000	Município de Aracaju	Dispõe sobre a política municipal de saneamento e dá outras providências.
Plano Diretor	Lei nº 557	2002	Município de Nossa Senhora do Socorro	Em seu art. 36, permite a criação de consórcios municipais, para entre outras questões regionais tratar da “coleta e disposição final do lixo”.

Continua

LEGISLAÇÃO	BASE LEGAL	ANO	ESFERA DE ATUAÇÃO	ASSUNTO
Plano Diretor Sustentável Participativo	-	2006	Município de Barra dos Coqueiros	No capítulo IV, traz uma seção exclusiva para saneamento ambiental, contendo os temas “manejo de resíduos sólidos” e “limpeza urbana” (art. 22). No art. 32 estabelece as diretrizes para a gestão de RSU no município, envolvendo a educação ambiental, a coleta seletiva.
Código Ambiental	Lei nº 703	2007	Município de Nossa Senhora do Socorro	Dispõe sobre a gestão de resíduos sólidos nos seus artigos 126, 128, 129, 134 e 135, abordando, respectivamente, a proibição de lançamentos de resíduos sólidos em terrenos públicos e privados; a coleta, transporte, tratamento e destinação final; a coleta seletiva; e o Sistema Municipal de Meio Ambiente (Simma).
Lei nº 3.625/2008	Lei nº 3.625	2008	Município de Aracaju	Autoriza o prefeito municipal de Aracaju a assinar o Protocolo de Intenções para a criação da Associação Pública denominada Consórcio Metropolitano para a Gestão dos Resíduos Sólidos da Região Metropolitana da Grande Aracaju (Congres) e dá outras providências.
Plano Diretor	Lei nº 44	2009	Município de São Cristóvão	Prioriza a criação de consórcios municipais, a elaboração da Agenda 21 local, criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável, articulação com os outros municípios da RMA para implantação de aterro sanitário através de consórcio intermunicipal (art. 15).

Fonte: Adaptado de Costa (2011).

Como pode ser visto no quadro acima, o conjunto da legislação e regulamentação voltada à gestão compartilhada dos resíduos sólidos nos municípios da RMA ainda é marcadamente frágil, quando não desfavorável em relação a possibilidades de compartilhamento.

Como é o caso da Lei Orgânica do município de São Cristóvão, que proíbe expressamente a formação de qualquer tipo de convênio cujo objeto seja a disposição final de resíduos sólidos de outros municípios em seu território.

Tal dispositivo contraria totalmente o pressuposto de que uma série de problemas municipais extrapola limites territoriais e que, mediante a lógica da gestão compartilhada, novos mecanismos de organização e de articulação surgem por meio de uma busca simétrica por soluções e consensos, conforme indicado por Jacobi e Pinho (2006).

Na próxima seção, com o objetivo de examinar os demais entraves para a instalação da gestão compartilhada dos RSU na região metropolitana de Aracaju, serão analisados aspectos do contexto local que podem auxiliar na compreensão dos desafios experimentados na atualidade.

#### **4.2 A gestão compartilhada e os impasses político-institucionais na RMA**

Com relação à entrada em vigor da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e suas diretrizes, sobretudo a gestão regionalizada, em todas as fontes de coleta realizadas percebe-se uma unanimidade no reconhecimento da PNRS como um marco legal importante e necessário para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Reveilleau (2011) registra que a PNRS foi capaz de superar uma situação anterior caracterizada pela inexistência de diretrizes e normas de abrangência nacional e de responsabilizar, cada um ao seu modo, geradores, consumidores e poder público.

No entanto, todos os entrevistados neste estudo consideraram relevante destacar pontos ainda controversos como o grau de conhecimento da legislação por parte dos gestores, a demanda pela participação ativa dos entes federados e as discussões técnicas e políticas levantadas a partir da nova lei.

Para alguns, especialmente aqueles em cargos técnicos, há um desconhecimento muito grande a respeito da nova Lei de Resíduos Sólidos e até mesmo do que é um consórcio, como funciona, qual é a sua natureza, composição, finalidade. Esse desconhecimento da legislação por parte dos gestores e as dificuldades operacionais e executivas que eles têm acabam emperrando muito o compromisso com o processo de integração intermunicipal, na perspectiva de alguns entrevistados.

De fato, Britto (2009) alerta para algumas dificuldades enfrentadas para a constituição e implantação de consórcios públicos, dentre as quais destaca a deficiência na qualificação dos gestores públicos em relação à organização de consórcios, a restrição no número de profissionais capacitados e habilitados para trabalhar com consórcios públicos e resistências variadas dos gestores públicos a aderirem ao consórcio.

Nesse sentido, a percepção de um dos representantes de uma das prefeituras da RMA é reveladora de valores e posições assumidas pelos municípios, neste caso quando afirma:

O apoio da União é fundamental para o cumprimento da legislação. Se durante séculos os resíduos foram dispostos de forma inadequada, mudar significa romper um padrão tradicional, o problema com os lixões é que as cidades cresceram e chegaram até as áreas distantes onde ficam os lixões, então isso virou um problema para as prefeituras. (Técnico da Prefeitura de São Cristóvão; grifo nosso)

Ou seja, na perspectiva desse entrevistado, o problema não são os lixões, mas o crescimento urbano que faz fronteira com os até então distantes e “escondidos” lixões, que aí sim, visíveis, se tornaram um problema.

Por outro lado, um dos representantes do governo estadual, mais confiante em relação aos impactos da PNRS, afirma que a nova lei provocou nos gestores a necessidade de mudança de comportamento perante a gestão dos RSU, “(...) impondo aos que não cumprirem a norma, a autuação por parte dos órgãos de controle ou o esquecimento da sociedade” (Técnico do

Governo Estadual). O esquecimento da sociedade significando insucessos em projetos político-eleitorais futuros.

Essa perspectiva expõe também a participação dos órgãos de controle na exigência do cumprimento da lei, bem como na cobrança por responsabilização dos gestores. Ela encontra respaldo na afirmação do representante do Ministério Público Estadual (MPE) de que

A nova lei não veio dar novo prazo para os municípios da Região Metropolitana de Aracaju. Eles estão inadimplentes na sua obrigação de disposição ambientalmente adequada. Então, eles não têm até 2014, estão irregulares e nós queremos que a Justiça Federal seja dura e aplique a multa de R\$ 20.000,00 ao dia, que foi estabelecida no ajustamento anterior, que descumprido gerou três pedidos de cumprimento de execução por parte do MPE. Um deles está para ser executado até o final do ano, o fechamento do lixão da Palestina. Além disso, é importante ressaltar que a Lei 12.305/2010 traz um outro objetivo fundamental que é a existência de um plano de gerenciamento de resíduos, ou municipal ou regional, se é um consórcio, para que essa visão sistêmica seja implementada. A lei estabeleceu até agosto de 2012 para que haja implementação desse plano. Os municípios sequer começaram a elaborar esses planos de gestão. No nosso ponto de vista isso só caracteriza o dolo, traduzindo a intenção deliberada dos gestores de se omitirem e não dar adequado tratamento e disposição dos resíduos (representante do Ministério Público Estadual).

Para ele, o que ocorre é um “jogo político”, com a criação de obstáculos e até mesmo de “paradoxos fabricados”. De acordo com esse entrevistado, desde 1998 o Ministério Público Estadual propõe a solução compartilhada por meio de consórcio intermunicipal.

Segundo ele, ao ser visualizada a omissão, em 2003, o Ministério Público Federal ingressou com uma Ação Civil Pública na Justiça Federal, onde foi determinado ao estado de Sergipe que regulamentasse a Constituição Estadual e implementasse a Região Metropolitana de Aracaju. Diante disso, leis e decretos foram estabelecidos, cabendo aos municípios ratificarem nas Câmaras Municipais, o que ainda não ocorreu.

O processo de redemocratização do país trouxe consigo novas premissas relativas à gestão pública. O papel dos entes federados sofreu alterações e uma das premissas surgidas foi a lógica da gestão integrada, que busca, com a agregação de estruturas locais, regionais e metropolitanas, a resolução de problemas atrelados ao crescimento urbano que, comumente, não respeitam limites territoriais.

No entanto, Frey (2012) observa que esse tipo de arranjo institucional depende de um triplo desafio: do planejamento com instrumentos adequados ao propósito; do estímulo e fomento a processos de articulação e criação de redes de cooperação, e de representações políticas e populares. O autor sugere inclusive a possibilidade de criação de uma espécie de parlamento metropolitano. Frey (2012) também enfatiza a importância da superação tanto de discursos de gerencialismo urbano quanto de racionalidade exclusivamente técnica como caminho para favorecer a abertura de arenas de tomada de decisão à disputa política legítima.

Os entrevistados neste trabalho indicaram diversos desafios a serem superados para a Região Metropolitana de Aracaju atingir a implementação plena da gestão associada, bem como as oportunidades existentes com o alcance desse modelo de organização.

De acordo com representante da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Estadual de Regionalização dos RSU, embora a ideia de gestão compartilhada seja a solução mais recomendada, muitas prefeituras têm dificuldades para trabalhar de maneira compartilhada. Para um dos representantes de uma das prefeituras da RMA, as dificuldades relativas ao custeio podem ser superadas graças ao fato de que, com relação aos custos, alguns municípios que compartilham responsabilidades passam a ter condições de arcar com as despesas com mais facilidade.

Mas todos os representantes de prefeituras da RMA entrevistados admitem também que a resolução de impasses ou encaminhamento de ações com vistas à gestão compartilhada exige que sejam consideradas as particularidades de cada município em termos de características populacionais, econômicas, geográficas, de dimensão e até mesmo de produção de resíduos.

Para todos eles, um fator fundamental a ser reconhecido é a importância e a responsabilidade do município de Aracaju, como maior gerador e consequentemente maior dependente de providências integradas, haja vista não possuir em seu território área disponível para a disposição final dos rejeitos em aterro sanitário.

De acordo com representante da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Estadual de Regionalização dos RSU,

A posição de Aracaju frente aos outros três municípios é chave, pois além de ser capital, ser em tese a mais bem preparada, tem a maior geração, o que exige do gestor uma liderança que busque a resolução da questão sem interferir na autonomia dos demais municípios da RMA. (Representante da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Estadual de Regionalização dos RSU)

Ainda para ele, o que tem dificultado o andamento do processo é a ausência de uma discussão mais aberta e democrática, mas ao mesmo tempo objetiva num contexto em que o que se percebe claramente é que os gestores querem atribuir responsabilidades de um para o outro, “eles ficam fazendo o jogo de empurra”, segundo o entrevistado.

Em encontro promovido pelo jornal aracajuano *Cinform* denominado “*Ciform Convida*”, com o tema “Lixo: do retrocesso do aterro ao avanço da sustentabilidade”, ocorrido em 2011, os prefeitos de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro (mandatos 2008-12), bem como o secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), que ocupa também o cargo de presidente da Administração Estadual do Meio Ambiente (Adema), debateram a questão da gestão integrada dos resíduos sólidos na RMA.

No referido evento, todos os participantes afirmaram ser o aterro sanitário a solução mais adequada para a disposição final dos rejeitos. Segundo o então prefeito de Aracaju, “O aterro é a melhor opção. Mesmo nas cidades onde há usinagem, sempre resta um resíduo após a queima, que precisa ser descartado de alguma forma” (Prefeito de Aracaju 2008-12).

Para o presidente da ADEMA, não somente a construção de aterros sanitários faz-se importante, mas também a adoção de outras medidas relativas à coleta e ao manejo, a ponto de encontrarem apoio na Lei nº 12.305/2010 que instituiu a PNRS. Segundo ele:

A Política Nacional de Resíduos Sólidos permite um novo significado para o lixo, que vai além da mera construção de aterros, mas envolve também a coleta seletiva, o transporte, a reciclagem e o reaproveitamento dos resíduos como energia e, ainda, seu descarte final. (presidente da Adema)

Mas, ainda que a construção de um aterro compartilhado apresente-se como uma solução consensual entre os gestores, o local para a implantação tem gerado muitos atritos.

Demajorovic e Migliano (2013:77), ao analisarem a institucionalização da logística reversa (diretriz fundamental da PNRS), também identificam desafios de coordenação entre os vários atores no processo de institucionalização da PNRS e que podem ser vislumbrados nos conflitos de interesses e divergências que “dificultam o avanço cooperativo mais rápido dos programas de logística reversa no país”.

No mesmo evento citado, logo após o pronunciamento feito pelo então prefeito de Aracaju sobre o lançamento do projeto para implantação do aterro na área da Palestina, que fica situado no município de Nossa Senhora do Socorro, o prefeito socorrense foi taxativo:

O prefeito de Socorro não foi convidado para participar deste anúncio. Acho estranho o anúncio de uma obra na Palestina, sem discutir com Nossa Senhora do Socorro, acho que faltou um gesto de civilidade. Apesar do protocolo já assinado, o consórcio só existe no papel porque nunca se reuniu. O problema é que antes de se discutir o projeto no consórcio, discutiu-se na CDL, no MPE/SE e na imprensa. Sem o licenciamento, não há o que se discutir. Está se discutindo o sexo dos anjos (sic!). (prefeito de Nossa Senhora do Socorro)

O impasse é ainda maior porque a Adema, órgão ambiental estadual responsável pelo licenciamento ambiental de empreendimentos nesse âmbito, é contra a implantação do aterro sanitário metropolitano na região da Palestina, no município de Nossa Senhora do Socorro.

Para a Prefeitura de Aracaju, que já investiu em dois estudos de impacto ambiental no povoado Palestina, a posição contrária da Adema, que reprovou os dois estudos, merece ser questionada. Nas palavras do então prefeito de Aracaju, no evento “Cinform Convida”:

A Adema não é um Deus para saber tudo. Tenho que ouvir outras opiniões. Além disso, parto do princípio de que um relatório da própria Prefeitura de Socorro, de 2006, mostra que a Palestina foi considerada a área mais propícia para receber o aterro. Só não o construo em Aracaju porque não há lugar adequado. Aracaju não pode resolver este problema sozinha, porque não existe local na nossa cidade para implantação do aterro. É preciso resolver essa questão do lixo, mas nunca foi dito que se faria o aterro de qualquer jeito. Vamos aguardar a resolução e a licença. Mesmo assim, caso a Adema aprove o aterro na Palestina e o prefeito de Socorro não queira, não o faremos lá. (prefeito de Aracaju)

Referindo-se a essa questão da localização do aterro sanitário metropolitano, o então prefeito de Nossa Senhora do Socorro advertiu, no mesmo evento, que o município está disposto a utilizar todos os meios judiciais possíveis para impedir a construção do aterro sanitário na Palestina. De acordo com o prefeito socorrense,

Isso não procede mais. O próprio acordo para a formação do consórcio exige a licença. Se o município de Aracaju recorrer na justiça e conseguir levar o aterro para Socorro, iremos recorrer também para impedir, já que não há laudo ambiental que o autorize. (prefeito de Nossa Senhora do Socorro)

Na opinião do prefeito de Nossa Senhora do Socorro, corrobora também para a situação atual a ausência do governo do estado no processo. O prefeito acredita que o nível estadual deveria participar financeiramente na construção do aterro. Para ele, atualmente os municípios têm de “mendigar” recursos.

Para o representante da Prefeitura de Nossa Senhora do Socorro, um fator que impede a fluidez da gestão compartilhada é a sucessão administrativa. Para ele, “Um dos entraves é que no Brasil a cada quatro anos nós trocamos de gestores municipais e isso interfere nos processos complexos (sic!)” (prefeito de Nossa Senhora do Socorro).

Já o representante da Prefeitura de Barra dos Coqueiros observa:

O nosso município é um dos que mais crescem em Sergipe, até porque nós estamos mais próximos do centro de Aracaju do que muitos bairros de lá. Porém, ainda conservamos aquela cultura campesina, que sabemos que não vai se conservar por muito tempo. Os grandes empreendimentos que estão chegando vêm provocando discussão entre a população nativa do município. Entendemos que o perfil de Barra dos Coqueiros é diferenciado pelo nosso tamanho e pela população. A decisão de ingressar num consórcio na Grande Aracaju não deixa a Barra numa situação confortável, dada a relação estabelecida ser entre desiguais. O município de Aracaju criou diversos obstáculos e não fez o aterro. Aí foi criado outro paradoxo: o município de Aracaju alega que só pode resolver o problema se estiver na RMA, no entanto é o próprio município de Aracaju que diz que não vai ratificar a RMA. (representante da Prefeitura de Barra dos Coqueiros)

Para o representante do Ministério Público Estadual dois fatores são característicos e evidentes no processo analisado neste estudo, sendo o primeiro: “A falta de vontade do administrador, pois não se pode alegar falta de recursos, inclusive nós fazemos menção a gastos absurdos com shows etc., até com transferência de recursos da área da saúde para isso” (representante do Ministério Público Estadual).

O mesmo entrevistado acrescenta que o segundo fator diz respeito ao fato de o cidadão comum não estar muito preocupado para onde o lixo vai, ele se importa que o lixo saia da sua porta. Ele reforça este entendimento quando argumenta que um dos fatores que provoca a desconfiança da população quanto à construção de um aterro sanitário em imediações de suas residências é que, “Como o poder público é omisso, não tem como se garantir que um aterro

sanitário construído hoje não volte a ser um vazadouro de lixo no futuro” (representante do Ministério Público Estadual).

E esta percepção é semelhante à de moradores do atual lixão existente da Palestina (Nossa Senhora do Socorro), que fica situado na mesma área que a Prefeitura de Aracaju defende para comportar o aterro sanitário metropolitano. Os moradores são veementemente contrários a tal empreendimento e, através do presidente da associação de moradores do local, presente no evento “Cinfom Convida”, alegam que já sofrem com as consequências do lixão e temem a desvalorização ainda maior dos seus imóveis. Segundo ele: “O certo mesmo era tirar qualquer tipo de lixo dali. Minhas terras não valem mais nada” (presidente da associação de moradores da Palestina-Nossa Senhora do Socorro).

Na ótica do membro do Ministério Público Estadual, questões técnicas carecem ser observadas atentamente. Para ele, muitas vezes as definições dadas confundem a população, criando uma falsa ideia de resolução de problemas. Especificamente na RMA, para ele, os próprios técnicos referem-se à palavra lixão ou vazadouro de lixo ou aterros como sinônimos, confundindo termos técnicos básicos. Para ele, os técnicos municipais e estaduais também ora referem-se a aterros, ora a aterros sanitários, ora a aterros controlados como a mesma coisa, e não são: “Ou existe aterro sanitário ou não existe o aterro sanitário. O resto é vazadouro de lixo ou lixão. Então, essa confusão do próprio técnico, do próprio administrador, acaba confundindo a população” (membro do Ministério Público Estadual).

E, de fato, a Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Aracaju (Emsurb), responsável pelos RSU, adjetiva o lixão de Aracaju como aterro controlado. Faz, dessa forma, uma distinção conceitual e hierárquica entre o lixão, o aterro controlado e o aterro sanitário, quando tecnicamente não existe esse tipo de hierarquia, a não ser para justificar a ausência de solução tecnicamente adequada à destinação final dos resíduos.

A interpretação acima, na perspectiva do membro do Ministério Público Estadual, encontra sua mediação (e quiçá uma justificativa possível em tal contexto) na consideração de um ex-presidente da Emsurb, quando afirma que o município de Aracaju tem tentado se adequar à lei, buscando implantar um aterro sanitário na RMA, ainda que o processo seja lento. Para ele:

Este projeto já vem sendo discutido há aproximadamente 10 anos, as cidades já vinham tentando dar uma solução paliativa como acabar com os lixões, adaptando-os em aterros controlados, ainda uma maneira incorreta de se acondicionar o lixo. Acredito que a hora de sermos ambientalmente corretos chegou. (membro do Ministério Público Estadual)

O representante do governo estadual reconhece o peso da dimensão política no processo. Segundo ele, os prefeitos ainda querem aparecer como o “pai da criança” ou como criadores do primeiro aterro sanitário do Estado.

Para ele, outro fator importante é a necessidade de revisão do Protocolo de Intenções para institucionalização da RMA, por ter sido elaborado antes da implementação da Lei de Consórcios Públcos — Lei nº 11.107/2005 (Brasil, 2005) e da PNRS — Lei nº 12.305/2010 (Brasil, 2010).

Assim, diante da necessidade de superação de impedimentos atrelados à cultura institucional do país, é imperativo criar mecanismos (convenções) que desenvolvam novas formas de atuação, modificando aspectos limitadores, como os que apontam Rolnik e Someck (apud Britto, 2009:138) ao afirmarem que,

(...) embora os consórcios representem um passo importante na cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não participação da comunidade os tornam limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática.

Além disso, Frey (2012) adverte que a forma tradicional de incentivar a cooperação através da força da lei ou incentivos financeiros pode até funcionar em determinados períodos de escassez de recursos, mas é limitada em relação à mobilização de parcerias e cooperação de maior abrangência e em longo prazo.

O representante do governo estadual admite também que essa situação indefinida da RMA já dura mais de 10 anos, o que desgasta e dificulta o processo de consolidação da gestão compartilhada na Grande Aracaju, segundo ele. Politicamente, o entrevistado admitiu acreditar que o tema da gestão compartilhada de RSU faria diferença no pleito eleitoral de 2012, alegando que:

Os candidatos que se esquecerem da questão dos resíduos sólidos serão questionados e punidos eleitoralmente. O momento será oportuno, não para discutir o que foi ou não foi feito, mas sim devem ser apontadas as estratégias para a gestão do setor em seus municípios integradamente. Se for discutir o pleito eleitoral em cima do que foi feito, vão esquecer o que deve ser feito. Os candidatos têm uma excelente plataforma política de campanha para apresentarem aos seus municípios. (técnico do Governo Estadual)

De fato, na recente eleição municipal de 2012, os problemas relacionados à disposição e coleta de resíduos inadequada e à ausência de política e gestão consistente neste setor foram um dos mais presentes na pauta de discussão dos candidatos dos níveis executivo e legislativo das cidades em questão.

Como visto, a construção de uma determinada ordem social ou política (como a Política Nacional de Resíduos Sólidos) é menos fundada sobre sistemas hierárquicos e autocentrados do que sobre uma multiplicidade de ações e ajustamentos parciais, de estratégias e controles contraditórios. A multiplicidade de instâncias e atores estabelecidos numa autonomia relativa crescente, com novas margens de intervenção, permite evocar uma verdadeira policentralidade em processos de governança no setor.

Caracterizados pela complexidade, fragmentação e fluidez, esses processos tomam forma a partir de um acúmulo de ajustamentos e compromissos múltiplos, resultantes de contradições, tensões, conflitos e accordos negociados. As decisões, reformas e regras serão, consequentemente, o resultado de processos negociados. Nesse sentido, além das prefeituras

envolvidas, o governo do estado pode ser um coprodutor de regras e um dos participantes das construções coletivas de compromissos.

Assim, a mudança de um modelo de regulação centrado no poder do Estado para outro, caracterizado pela fragmentação e maior segmentação do poder, implica a passagem do governo à governança — que é, ao mesmo tempo, um recurso teórico e prático.

Nesse sentido, o conceito de regulação na atualidade deve considerar uma complexidade de relações que não são de exclusiva propriedade da teoria econômica ou jurídica. A dimensão política é implícita à atividade regulatória, especialmente na capacidade de negociação e mediação entre interesses divergentes.

O Estado pode agir por meio da oferta de institucionalização de cenas e procedimentos de negociação, ou, ainda, a autoridade pública pode institucionalizar, de modo variado, espaços políticos nos quais são elaboradas uma capacidade e uma legitimidade para intervir, o que implica também uma atenção maior sobre o papel da política nas instituições.

Isso já é visível na institucionalização do novo modelo de regulação dos resíduos Sólidos no Brasil, especialmente quanto a:

- ▼ construção do novo modelo de organização e a liderança do processo através de instâncias governamentais nos três níveis;
- ▼ ampliação e complexificação das variáveis da atividade regulatória;
- ▼ capacidade de coordenação de ações e negociação entre os diversos atores envolvidos.

Em suma, o Brasil implementa a reforma do setor de resíduos sólidos apoiando-se em políticas baseadas na gestão compartilhada de resíduos sólidos, combinadas com um esquema regulatório abrangente que amplia e complexifica as variáveis presentes na atividade regulatória e nas pautas de decisões, em que a governança setorial vai depender, sobretudo, da capacidade política em articular compromissos em torno de objetivos.

## 5. Considerações finais

A regulamentação da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a PNRS, representou o estabelecimento de um marco jurídico fundamental para a gestão do setor de resíduos sólidos. Ao elencar as premissas e diretrizes para o manejo de resíduos sólidos, a PNRS atribui à União, estados e municípios papéis distintos, porém complementares. A implementação da PNRS traz, contudo, enormes desafios.

Particularmente na RMA, certamente, mas não exclusivamente, a conduta de muitos atores-chave do processo, sobretudo os gestores públicos, é indispensável à realização do que foi previsto na PNRS. Entretanto, inúmeros gargalos são observados nesse processo e medidas como a elaboração de planos municipais ou intermunicipais de gestão de resíduos sólidos, que segundo a PNRS deveriam ocorrer até agosto de 2012, ainda nem foram iniciadas.

Os atores entrevistados apontam a gestão regionalizada como um instrumento fundamental para a resolução de parte dos problemas relativos à gestão de resíduos sólidos, com

destaque para a redução de custos operacionais, dada a economia de escala, o que significa muito para municípios com baixa arrecadação, visto que o correto gerenciamento exige custos elevados. Também reconhecem a importância do apoio à integração regional, levando os municípios a buscarem soluções compartilhadas para diversos setores como transportes, saúde e segurança pública.

No caso específico da RMA, os atores encaram distintamente alguns aspectos. Quanto ao perfil dos municípios, percebe-se que cabe serem considerados tanto fatores relativos ao volume de resíduos gerados, quanto relacionados à disponibilidade de áreas para implantação de aterros sanitários. Na RMA, ambos os fatores colocam o município de Aracaju numa condição de alto comprometimento com a resolução da questão, o que, segundo os entrevistados, não vem ocorrendo, haja vista o município ter assumido posições que não têm colaborado com o avanço do processo, tais como ainda não ter ratificado a regulamentação da RMA. Ou, ainda, insistir na construção de um aterro sanitário no município de Nossa Senhora do Socorro sem a devida aprovação do órgão ambiental estadual, competente para emitir o licenciamento da área, bem como da prefeitura do município vizinho.

A perspectiva da regionalização da gestão de resíduos sólidos carece ser pensada de uma forma que analise as peculiaridades de cada município pretenso integrante de um consórcio. As oportunidades vislumbradas vão desde construção de um cenário potencialmente agregado, através de uma gestão que ultrapasse limites territoriais e alcance as demandas de municípios que culturalmente já se relacionam em conjunto, até a possibilidade de promoção de desenvolvimento e inclusão social, por meio de ferramentas como coleta seletiva, logística reversa, apoio à cadeia produtiva de reciclagem.

Aparentemente, não é visualizada a ausência de recursos financeiros, muito embora os municípios menores como Barra dos Coqueiros e São Cristóvão não contribuiriam com o mesmo ônus dos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Aracaju. Este último, vale ressaltar, demandaria aproximadamente 70% da capacidade do aterro sanitário projetado para a disposição dos seus rejeitos.

O arcabouço legal existente nos municípios da Região Metropolitana de Aracaju pode ser atualizado tendo em vista novos requisitos da PNRS, cabendo ainda ações voltadas para a regulamentação e aplicabilidade de tais normativos.

Um fator perceptível, apesar de não explicitado, foi a pouca ou nenhuma manifestação do ente federado estado na resolução do processo, tendo em vista ter assumido o papel de indutor através da Semarh no Plano Estadual de Regionalização. O governo estadual poderia ter sido mais atuante numa fase que exige coordenação de ações que viabilizem o planejamento realizado pela Semarh, inclusive pela influência assumida perante os municípios da RMA, particularmente Aracaju e Nossa Senhora do Socorro, administrados (até 2012) por gestores ligados ao mesmo grupo político do governador do Estado.

Como alertam Abrucio e Franzese (2007:1):

Os papéis de coordenação e indução do Governo Federal e dos estados precisam ter uma melhor definição. Políticas nacionais não são antinônicas em relação à descentralização, de modo que

setores como Segurança Pública e Políticas urbanas necessitam de forte atuação da União. Na mesma linha de raciocínio, os governos estaduais têm de encontrar o seu nicho de atuação, pois a indefinição de suas funções é um dos maiores problemas do federalismo brasileiro.

Finalmente, a gestão de resíduos sólidos, profundamente alterada pela PNRS, tem representado um segmento importante da prestação de serviços públicos locais. A modalidade regionalizada, mediante a formação de consórcios intermunicipais, traz consigo uma série de particularidades que modificam as relações existentes entre municípios de uma mesma região.

Um consórcio intermunicipal demanda uma visão estruturante e estratégica, na medida em que representa a adesão do município permanentemente, ações que devem ser autorizadas pelas Câmaras Municipais.

O desafio dirigido a soluções para o setor de resíduos sólidos está lançado. Cabe aos atores conduzir o processo de adequação ao marco regulatório do setor de forma democrática e participativa, envolvendo, sobretudo, a população, que deve ser prioritariamente considerada como o alvo da questão.

Aos entes União e estados cabem a coordenação do processo e a regulação de estímulo e controle dos serviços, mobilizando os municípios para ações concertadas e atuando como agente mediador de crises atuais e futuras.

Por fim, vale ressaltar que a questão tratada neste artigo não é, certamente, característica apenas do estado de Sergipe. Os desdobramentos da PNRS, com os seus desafios, soluções próprias e outros elementos de contexto, configuram-se como uma janela aberta para pesquisadores interessados na compreensão dos impactos e especificidades da implantação de uma política de regulação federal em realidades locais brasileiras.

## Referências

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31. Disponível em: <[www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh\\_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abructio.pdf](http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abructio.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2014.

AMABLE, Bruno; PALOMBARINI, Stefano. *L'économie politique n'est pas une science morale*. Paris: Raisons d'Agir, 2005.

ARACAJU. *Lei orgânica do município de Aracaju*. 1990. Disponível em: <[www.leismunicipais.com.br/legislacao...da.../leis-de-aracaju.html](http://www.leismunicipais.com.br/legislacao...da.../leis-de-aracaju.html)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BEVIR, Mark. *Key concepts in governance*. Londres: Sage, 2009.

BOYER, Robert. Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance: le point sur quelques recherches régulationnistes. *L'Année de la régulation: économie, intuitions, pouvoirs*, Paris, v. 3, p. 13-75, 1999.

- BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa nacional de saneamento básico 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- BRASIL. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012.
- BRASIL. *Lei dos consórcios públicos*. Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislação](http://www.planalto.gov.br/legislação)>. Acesso em: 15 set. 2011.
- BRASIL. *Lei nacional de saneamento (Lei nº 11.445/2007)*. Brasília: Diário Oficial da União, 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2011.
- BRASIL. *Política nacional de resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010)*. Brasília: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2011.
- BRITTO, Ana. Gestão regionalizada e consórcios públicos: perspectivas para a gestão intermunicipal e gestão integrada das águas em áreas metropolitanas. In: *Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: PMSS/Ministério das Cidades, 2009. v. 1.
- CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1983.
- COMMAILLE, Jacques. La régulation politique: l'émergence d'un nouveau régime de connaissance? Les métamorphoses de la régulation politique. *Collection Droit et Société*, Paris, n. 24, p. 11-33, 1998.
- COSTA, Sandro. *Aspectos jurídicos e ambientais da gestão de resíduos urbanos na Região Metropolitana de Aracaju*. Dissertação (mestrado) — Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.
- DEMAJOROVIC, Jacques; MIGLIANO, João. Política nacional de resíduos sólidos e suas implicações na cadeia da logística reversa de microcomputadores no Brasil. *Gestão & Regionalidade*, v. 29, n. 87, p. 64-80, set./dez. 2013.
- FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012.
- GODÓI, Christiane; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- JACOBI, Pedro; PINHO, José A. G. de (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- LAMOUREUX, Joseé. Naissance et transformations des institutions: apports de la théorie de Ia régulation, de la theorie des conventions et de J. R. Commons. *Cahiers du CRISES*, n. ET96089, 1996. Disponível em: <<https://depot.erudit.org/id/001742dd>>. Acesso em: 16 dez. 2012.
- LANGLEY, Ann. Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, p. 691-710, out. 1999.

LEÃO, André; MELLO, Sergio; VIEIRA, Ricardo. O papel da teoria no método de pesquisa em administração. *Organizações em Contexto*, v. 5, n. 10, p. 1-16, jul./dez. 2009.

NALBANDIAN, John et al. Contemporary challenges in local government: evolving roles and responsibilities, structures, and processes. *Public Administration Review*, v. 73, n. 4, p. 567-574, jul./ago. 2013.

PIERRE, Jon. *The politics of urban governance*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2011.

REVEILLEAU, Ana. Política nacional de resíduos sólidos: aspectos da responsabilidade dos geradores na cadeia do ciclo de vida do produto. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 10, p. 163-174, jun. 2011.

SERGIPE. *Lei de criação da Região Metropolitana de Aracaju*. Lei Estadual nº 5.355, 2004. Disponível em: <[books.google.com.br/books?isbn=8599921096](http://books.google.com.br/books?isbn=8599921096)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

SERGIPE. SEMARH. Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. *Plano estadual de regionalização da gestão de resíduos sólidos de Sergipe*. Relatório final. Aracaju: Semarh, 2009.

TOLBERT, Pamela; ZUCKER, Lynne. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1, p. 196-226.

ZUCKER, Lynne. The role of institutionalization in cultural persistence. In: POWELL, Paul; DIMAGGIO, Walter (Org.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.

Florence Heber é doutora em administração, professora adjunta na Universidade Federal de Sergipe. E-mail: florenceheber@hotmail.com.

Elvis Moura da Silva é graduado na Universidade Federal de Sergipe. E-mail: lima\_moura@hotmail.com.

