



Serviço Público Federal
Universidade Federal do Pará
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Mestrado Acadêmico em Ciência Política

RUTH HEIDE DE MATOS GUICHARD

A Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua *Agenda-Setting*: Construção, Atores e Contextos.

BELÉM – PARÁ
2017

RUTH HEIDE DE MATOS GUICHARD

A Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua Agenda-*Setting*: Construção, Atores e Contextos.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Dolores Lima da Silva.

BELÉM – PARÁ
2017

RUTH HEIDE DE MATOS GUICHARD

A Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua Agenda-*Setting*: Construção, Atores e Contextos.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Pará. Como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Banca Examinadora

Prof. Dr^a Maria Dolores Silva
Orientadora – PPGCP/UFPA

Prof^a. Dra. Eugenia Rosa Cabral
Examinadora Interna - PPGCP/UFPA

Prof. Dr. Mario Vasconcelos Sobrinho
Examinador Externo – PPGEDAM/UFPA e PPAD/UNAMA

BELÉM – PARÁ
2017

Dados Internacional de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

Guichard, Ruth Heide de Matos

A Política nacional de resíduos sólidos e sua agenda-*setting*:
Construção, atores e contextos / Ruth Heide de Matos. – 2017.

Orientadora: Maria Dolores Lima da Silva

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, Belém, 2017.

1. Resíduos sólidos - Brasil. 2. Política pública. 3. Política
ambiental – Brasil. 4. Desenvolvimento sustentável - Legislação. I.
Título.

CDD 22. ED. 363. 72850981

Dedico este trabalho à minha mãe **Maria das Graças**, heroína da minha vida, meu maior exemplo de perseverança e força. Mulher com quem aprendi o valor dos estudos, da solidariedade e do respeito aos outros. Maria que não faz ideia da força que tem. Lutadora que sozinha criou oito filhos e apesar das dificuldades nunca deixou de ser honesta e de acreditar que poderíamos ter uma vida melhor. Mulher, que traz no nome uma marca e possui a estranha mania de ter fé na vida.

“(...) Será um novo horizonte ou não? Não sei. Só sei que minha esperança me leva acreditar, no horizonte que a cada dia vejo mais perto com cores mais vivas alegres e reais. Por favor, cadê a luz no fim do túnel? A catação e o trabalho no lixão estão com os dias contados, mas, por favor, não nos privem do nosso ganha-pão. Ao contrário, vamos construir um novo horizonte para essas pessoas sofridas e esperançosas que a cada dia nos dão mais e mais lições de vida.

Queremos sim esse novo horizonte!”

Maria Alice e Natalice Maia – Catadoras do Lixão do Aurá Belém/PA. Um ano antes da aprovação da PNRS.

AGRADECIMENTOS

Ao meu companheiro de vida Benoit Guichard, que há mais ou menos oito anos sempre esteve ao meu lado compartilhando os melhores sentimentos, de amor e carinho.

Ao corpo docente e a equipe de secretariado do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará que oportunizaram o aprendizado sobre como ver o mundo e seus acontecimentos com o olhar da Ciência Política. Em especial a minha orientadora e amiga Prof. Dr^a Dolores Silva, pela confiança e o suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções, incentivos e exemplo de seriedade e amor aos estudos; ao Prof. Dr. Carlos Augusto por ter me recebido neste programa de pós-graduação e por contribuir com seus ensinamentos sobre a pesquisa no campo das Ciências Sociais e ao Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias, pelas valiosas contribuições teóricas e metodológicas que se alinharam ao tema que desde o começo havia escolhido.

Aos amigos de toda vida que de longe e de perto sempre me incentivam e torcem por mim.

A minha família, Tia Joana, irmãos e irmãs, cunhados e cunhada por estarem sempre ao meu lado, na saúde e na doença, incentivando e celebrando cada conquista.

Aos meus sobrinhos e sobrinhas, em especial ao meu sobrinho Rodrigo (em memória) por ter sido sempre tão carinhoso e ter deixado seus ensinamentos de perseverança e alegria em tudo o que fazia.

Agradeço muitíssimo a três amigos, de ontem e de sempre, Alex Cardoso, do Movimento Nacional dos Catadores/RS, por ter me ensinado muito sobre a importância da luta dos catadores de materiais recicláveis no Brasil; Joaquim Merklein, pelo incentivo ao estudo das metodologias, do amor pelo trabalho social com os catadores e do cuidado com os outros, foi com ele que aprendi o significado das palavras sinergia e vida vivida e ao meu irmão na amizade Isaias Bezerra, que na convivência de dois anos no Lixão do Aurá, me ensinou que a vida vai além do que se vê e que é possível fazer qualquer coisa e que apesar das adversidades, das situações mais difíceis e da falta de recursos, basta ter vontade, sensibilidade, criatividade, envolvimento de todos e muita fé em Deus e nas pessoas. Aprendi também que acima de tudo, Deus é muito bom e cuida da gente.

Aos amigos da extinta CTR Guajará, Henrique e Wagner, pela oportunidade de juntos desenvolvermos o trabalho no Aurá, onde aprendemos a contribuir e a conviver

com os Catadores que ali viviam, fazendo o melhor possível e deixando nossa marca naquela comunidade.

À Nadia, da Cooperativa dos Catadores Visão Pioneira de Icoaraci e Maria Trindade da Associação de Catadores Cidadania para Todos, exemplos vivos de quem se dedica e luta no dia a dia para fazer valer na prática a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Aos bravos guerreiros, catadores e catadoras: Regina, Pandora, Loro, Ana Lucia, Delma, Capitu, Dona Antônia, Socorro, Maria Alice, Elizete (In memória), André e aos 32 adolescentes da Folha do Aurá, sou muito grata por ter encontrado cada uma dessas pessoas em meu caminho, juntos passamos por muitos momentos difíceis e tristes, outros bem emocionantes e felizes. Eles me ensinaram muita coisa boa e principalmente que o lixão foi a mãe que acolheu a todos que a sociedade não quis.

Trabalhadores e trabalhadoras, com uma história de vida sofrida, vindos/as da catação na rua ou do lixão, são verdadeiros exemplos de coragem, força, resiliência e fé, e que apesar de tantos problemas, no meio deles é possível encontrar muita vida e alegria de viver. À eles toda minha gratidão e muito respeito por tudo o que me ensinaram e pela oportunidade que me deram de poder conviver por dois anos, vendo, sentindo e experimentando as dores e as alegrias do trabalho no lixão.

RESUMO

A finalidade deste estudo é analisar a formação da agenda da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), verificando como ocorreu a entrada do tema na agenda governamental e como ela se alterou ao longo do tempo até sua chegada à agenda de decisões. Considerando o período do início da tramitação do Projeto de Lei do Senado 354 de 1989, até a aprovação da lei 12.305 em 2010 que regulamentou a PNRS. Baseado no modelo teórico dos Múltiplos Fluxos, a pesquisa identifica os fatores determinantes para que o tema chamasse a atenção dos formuladores das políticas públicas, observando como o fluxo de problemas convergiu com o fluxo político para que o tema “Resíduos Sólidos” entrasse na agenda governamental, chegando à agenda de decisões. Para isso tem três focos: Verifica como o problema dos resíduos foi evidenciado; como se deu a participação do governo federal e das forças políticas organizadas nesse processo e como a agenda política dos grupos de pressão se refletem no formato final da PNRS. Os resultados da análise mostra que um dos principais fatores para entrada do tema na agenda do governo eram os problemas evidentes com relação à disposição final dos resíduos, demonstrados pelos indicadores, evento foco e *feedback*. Porém o fator determinante para que o tema entrasse na agenda do governo Lula em 2003 e fosse encaminhado para agenda de decisões em 2010 se deu principalmente por conta do fluxo político, demonstrado pelo clima e humor político favorável, beneficiado pela economia em alta, confiança eleitores, o poder de agenda do presidente e o apoio das forças políticas organizadas.

Palavras chaves: Resíduos Sólidos, Agenda, fluxos, Política pública.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the setting of the agenda of the National Solid-Waste Policy - PNRS, verifying how the entry of the issue occurred in the governmental agenda and how it changed over time until its arrival in the agenda of decisions. Considering the period of the beginning of the process with the Senate Bill 354 in 1989, until the approval of the law 12.305 in 2010 that regulated the PNRS. Based on the Multiple Stream theory, the research identifies the determining factors for the topic to draw the attention of public policymakers, observing how the flow of problems converged with the political flow for the theme "Solid Waste" to enter the governmental agenda, reaching the agenda of decisions. To do this, it has three focuses: Verify how the waste problem was evidenced; How was the participation of the federal government and organized political forces in this process; And how the political agenda of pressure groups are reflected in the final format of the PNRS. The results of the analysis show that one of the main factors for the entry of the issue in the government agenda is the evident problems with the final disposal of wastes, demonstrated by the indicators, focus event and feedback, but also the more determining factor for the item enter in the agenda of the Lula administration in 2003 to be sent to the agenda of decisions in 2010 was mainly due to the political flow, demonstrated by the climate and favorable political moment, benefited by the economy in high, confidence voters, the president's agenda power and the support of the Organized political forces.

Keywords: Solid Waste, Agenda, Flows, Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas	31
Figura 2: Os três tipos de agenda segundo a teoria dos fluxos.....	36
Figura 3: Modelo de Kingdon e a Oportunidade de mudança.....	43
Figura 4: Ações e Fatos que antecederam a PNRS	54
Figura 5: Principais leis relativas a gestão dos resíduos sólidos no Brasil.....	56
Figura 6: Planos de Resíduos Sólidos e seus responsáveis	57
Figura 7: Ciclo do resíduo a luz da logística Reversa	59
Figura 8: Caracterização de um vazadouro céu aberto ou lixão.....	67
Figura 9: Caracterização de Aterro Controlado e Aterro Sanitário	68
Figura 10: Destino final dos resíduos sólidos domiciliares, por município 2008	69
Figura 11: Cenário encontrado no Lixão do Aurá/Belém em 2014	71
Figura 12: Evolução do número de catadores no Brasil.....	72
Figura 13: Crianças que trabalhavam em lixões, em 1999.....	74
Figura 14: Atores institucionais e extra institucionais.	85
Figura 15: Síntese do Modelo de Múltiplos Fluxos de John W. Kingdon	116
Figura 16: Síntese do Modelo de Múltiplos Fluxos adaptado a explicação da Agenda <i>Setting</i> da PNRS	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Políticas Nacionais com as quais o tema dos resíduos sólidos se relaciona..	62
Quadro 2: Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destinação de resíduos. 1989/2008 no Brasil.	66
Quadro 3: Número de Municípios brasileiros que destinavam os resíduos sólidos para vazadouros a céu aberto (lixões).	70
Quadro 4: Leis Estaduais, anteriores a PNRS que tratam sobre o tema dos Resíduos Sólidos.	77
Quadro 5: Ações e medidas tomadas por FHC relacionada à questão dos resíduos sólidos no Brasil de 1996 a 2002:.....	82
Quadro 6: Relatores das Comissões pelas quais passou o PL 203/1991	86
Quadro 7: Ações e medidas tomadas pelo Executivo a partir de 2003.	88
Quadro 8: Resumo da atuação dos atores institucionais no processo de formação da PNRS.	90
Quadro 9: Atuação das Organizações Não Governamentais, Grupos de pressão/Organizações representativas das sociedades empresariais.	92
Quadro 10: Resumo da atuação das ONG's atuantes na formação da PNRS.	96
Quadro 11: Outras organizações participantes no processo de fortalecimento da organização social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis antes e depois da PNRS	96
Quadro 12: Municípios que aderiram à campanha: “Criança no Lixo nunca mais” até novembro de 2002.	101
Quadro 13: Manuais sobre como enfrentar o problema do lixo disponibilizados pelo Fórum Nacional Lixo e Cidadania.....	102
Quadro 14: Atuação dos Grupos de pressão.....	103
Quadro 15: Comissões pelas quais passou a PNRS	106
Quadro 16: Agenda dos atores extra institucionais refletida na PNRS.	110
Quadro 17: Agenda das Organizações não governamentais, FNLC e MNCR refletida na PNRS.	111

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ABRALATAS	Associação Brasileira de Empresas Fabricantes de Latas de Alumínio
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ASMARE	Associação de Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis
CONSANE	Conselho Nacional de Saneamento
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CEMPRE	Compromisso Empresarial para Reciclagem
CIISC	Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis
EIA	Estudo de Impactos Ambientais
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNLC	Fórum Nacional Lixo e Cidadania
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSEA	Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNCR	Movimento Nacional de Catadores
ONGS	Organizações Não Governamentais
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNS	Pesquisa Nacional de Saneamento
PNAS	Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio
PDS	Partido Democrático Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia

PGRS	Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
RIMA	Relatório de Impactos Ambientais
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SINIMA	Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
SINIR	Sistema Nacional de Informações sobre Resíduos
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

INTRODUÇÃO.....	17
1 O CAMPO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1.1 A POLITICA PÚBLICA COMO ÁREA DE CONHECIMENTO.....	24
1.1.1 A visão sobre os atores no processo de formulação de políticas públicas.....	26
1.2 AS POLITICAS PÚBLICAS E OS MODELOS DE ANÁLISE.....	29
1.3 A AGENDA <i>SETTING</i>	32
1.3.1 O Modelo de Múltiplos fluxos.....	35
1.3.2 Aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos.....	44
2 A POLÍTICA PÚBLICA E OS RESÍDUOS SÓLIDOSNO BRASIL.....	50
2.1 OS CAMINHOS INSTITUCIONAIS E AS PERSPECTIVAS DA PNRS	53
2.1.1 Plano de Gestão de Resíduos Sólidos	56
2.1.2 Sistema de Informação.....	58
2.1.3 A logística Reversa	58
2.1.4 Coleta Seletiva	60
2.1.5 Aspectos econômicos e sociais	61
2.1.6 Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis – CIISC.	62
3 A POLITICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS A PARTIR DO MODELO DE MULTIPLUS FLUXOS	64
3.1 O FLUXO DE PROBLEMAS: QUANDO A QUESTÃO PASSOU A SER PROBLEMA DE POLITICA.....	64
3.1.1 Os Indicadores sobre a situação dos Resíduos Sólidos no Brasil	65
3.1.2 Evento Foco de grande repercussão.....	73
3.1.3 <i>Feedback</i> de Políticas já implementadas	77

3.2	O FLUXO POLÍTICO: PRINCIPAIS ATORES E INFLUÊNCIAS EXERCIDAS.....	79
3.2.1	Mudanças no Clima ou Humor Nacional no período entre 1989 a 2010.....	79
3.2.2	Atuação das Forças Políticas Organizadas	84
3.2.3	As Mudanças ocorridas na Arena Governamental e a agenda da PNRS.....	105
3.3	O FLUXO DE SOLUÇÕES OU DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS ALTERNATIVAS.....	109
	CONSIDERAÇÕES FINAIS: DA AGENDA GOVERNAMENTAL A AGENDA DE DECISÕES	113
	Referências	119

INTRODUÇÃO

Depois de 20 anos de tramitação legislativa, o Brasil aprovou em agosto de 2010 a lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que serve como instrumento para orientar diversas ações estratégicas das gestões locais. Esta Lei estabeleceu um novo marco regulatório para o tema, buscando alcançar resultados significativos para o desenvolvimento ambientalmente sustentável e socialmente justo relacionados a essa questão ambiental.

Entre outras medidas, a lei prevê, por exemplo, que os cidadãos comuns são responsáveis não só pela disposição correta dos resíduos que gera, mas também é importante que repense e reveja o seu papel enquanto consumidor. O setor privado, por sua vez, fica responsável pelo gerenciamento ambientalmente correto dos resíduos sólidos, pela sua reincorporação na cadeia produtiva e pelas inovações nos produtos que tragam benefícios socioambientais, sempre que possível.

Deste modo, o presente trabalho elegeu a PNRS como seu objeto de pesquisa, observado como ocorreu a formação da agenda política, desde sua entrada na agenda governamental e como se alterou ao longo do tempo até sua chegada à agenda de decisões do governo federal. Por tanto, foi realizado um estudo e análise que respondesse: **De que forma o problema dos resíduos sólidos chamou a atenção do governo e passou integrar a agenda governamental?** A investigação desta questão buscou identificar as razões para a formação da agenda da PNRS. Assim, outras duas questões auxiliares foram imprescindíveis para a condução da pesquisa: Quais influências os atores políticos exerceram no processo de formação ou mudança na agenda decisória? E como as agendas das forças políticas organizadas se refletem no formato final da política?

No Brasil, as pesquisas sobre políticas públicas ganharam força recentemente e segundo Calmon e Costa (2013) o campo das mesmas está bem distribuído entre diversos centros de conhecimento e está longe de ser objeto de análise apenas da Ciência Política, pois perpassa por diversas áreas. Além do mais, os autores assinalam que apesar da diversidade de abordagens teóricas existentes a maioria dos trabalhos é constituída por estudos de caso analisados com abordagem qualitativa e referenciais teóricos similares. Em sua maioria estes estudos se direcionam para dois pontos de análise: Os relacionados aos processos de negociação das políticas setoriais específicas

ou então, os relacionados às estruturas e instituições (FREY, 2000; SOUZA, 2006; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Desta forma, esta pesquisa foi direcionada para o primeiro ponto de análise, focando no período pré-decisório de uma política pública setorial específica. Nesse caso, o período pré-decisório é compreendido como o período que vai do início da tramitação do Projeto de Lei do Senado – PLS¹, apresentado em 1989, passando pelo momento em que o tema entrou na agenda governamental em 2003 até a chegada do tema na agenda de decisões em 2010.

Por se tratar de uma política recente para as administrações públicas e sociedade brasileira, de uma forma geral, optou-se por utilizar o modelo teórico dos múltiplos fluxos de Kingdon, J. W. (2011), já empregado por outros estudiosos quando tratam de agenda *setting*². Esse modelo fundamenta os processos da formação de agenda de políticas públicas, considerando os problemas, soluções e a política, como fluxos que convergem na abertura de janelas de oportunidades, contribuindo para que um tema chame a atenção dos formuladores da política, impulsionando a formação de uma agenda.

Seguindo o modelo teórico proposto, a pesquisa parte da hipótese de que a agenda da PNRS é resultado da convergência do fluxo de problemas com o fluxo político, evidenciado por uma série de fatores e acontecimentos não lineares ocorridos ao longo do tempo; e a segunda hipótese é a de que o fluxo político foi o principal responsável pela entrada do tema na agenda decisória e ocorreu influenciado pelas mudanças no processo eleitoral de um novo governo que buscou apoio através do consenso construído pela negociação e barganha com as forças políticas organizadas.

Considerando que o modelo teórico dos múltiplos fluxos propõe uma análise de políticas públicas como um campo multidisciplinar, que possibilita verificar a política por diferentes ângulos e a recomendação de Lejano (2006) de que ao analisar uma política pública é importante o emprego de diversas estratégias de investigação para que seja possível aproximar-se da realidade da política, programa ou projeto analisado, em termos metodológicos, foi empregada a pesquisa qualitativa com utilização de ferramentas múltiplas e articuladas.

Deste modo, foram empregadas quatro técnicas de coleta de informações: 1) Pesquisa bibliográfica sobre temas referentes à atividade estatal, perspectivas e

¹ PLS: 354/1989 – PL 203q1991

² Termo utilizado para designar Formação de Agenda de Políticas Públicas

conceitos sobre o processo de formulação e análise de políticas públicas, formação de agenda e arenas decisórias, além de publicações sobre a PNRS em revistas e artigos; 2) Pesquisa documental para levantamento de dados secundários constantes na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNS) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do período entre 1977 a 2008, em documentos oficiais, relatórios de conferências, leis e decretos do período compreendido entre 1989 a 2010, nos documentos elaborados pelas forças políticas interessadas na PNRS, como: As organizações não governamentais, Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR e os grupos representativos das sociedades empresariais: CEMPRE, ABRALATAS e ABRELPE e 3) Entrevistas qualitativas com 13 representantes das forças políticas organizadas citadas a cima em busca da confirmação dos dados levantados 4) Foi realizada ainda, observação participante em eventos nacionais realizados pelo MNCR em 2015, por ocasião das comemorações dos 05 anos da PNRS: 6ª Expocatadores em novembro de 2015 São Paulo/SP, 3º Encontro dos Catadores da Amazônia Legal, novembro de 2015 no Pará, em Belém e no 11º Festival Lixo e Cidadania, em outubro de 2016 em Belo Horizonte/MG.

O objetivo foi integrar a linguagem a ação, conforme orientação de Lejano (2006) que defende que para compreender a política pública, o pesquisador precisa entender a realidade e o contexto em que a política é desenvolvida.

Os limites encontrados durante a pesquisa dizem respeito à limitada produção acadêmica sobre o tema a respeito dos resíduos sólidos. Principalmente nas ciências humanas, a produção acadêmica está mais concentrada na área de engenharia sanitária e ambiental. E é aqui que reside a novidade dessa pesquisa, trazer o tema para análise sob a ótica da Ciência Política, pois boa parte dos estudos que utilizam o modelo de múltiplos fluxos seguem o tema estudado por Kingdon (2003), centrando-se na análise das políticas de saúde e de transporte.

Desta forma, o presente trabalho é composto por quatro seções, compostas de três capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo são apresentados os conceitos e definições dos modelos de análises das políticas públicas e a descrição sistemática do modelo de múltiplos fluxos. O segundo capítulo, apresenta um resgate do cenário político referente à questão dos resíduos sólidos no Brasil. No terceiro capítulo, consta a análise e interpretação dos dados coletados a partir das diferentes ferramentas metodológicas utilizadas na pesquisa, dialogando com o referencial teórico. Neste são detalhados os diversos fatores que contribuíram com a chamada de atenção para o

problema dos resíduos sólidos, evidenciadas a participação do governo federal e das forças políticas organizadas e a observação de diferentes agendas das forças políticas organizadas e como elas se refletiram no desenho final da PNRS.

Nas considerações finais, a partir dos objetivos propostos, são apresentadas as constatações aferidas no processo da pesquisa, fazendo interfase entre o resultado e a teoria utilizada para análise. Aqui se confirmam as hipóteses de que a convergência do fluxo de problemas com o fluxo político foram os responsáveis pela entrada do tema na agenda do governo. Onde o fluxo de problemas foi evidenciado pelos indicadores alarmantes apresentados na PNRS, no evento foco sobre a situação de trabalho infantil nos lixões e do feedback das políticas públicas desenvolvidas em âmbito local e o fluxo político, resultante do clima e o humor político favoráveis, favorecido pela economia em alta e as mudanças no poder executivo nacional em 2003 e pelo consenso construído pela negociação e pela barganha com as forças políticas organizadas, principalmente com as organizações não governamentais para o apoio ao MNCR.

E por fim, considerando a importância do tema e a complexidade da PNRS, na sua efetivação, são dadas algumas recomendações para futuras pesquisas com foco no tema sob a ótica das Ciências Sociais.

1 O CAMPO DE ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A diferenciação entre Estado e governo torna-se um pressuposto fundamental quando se pretende entender como funciona o processo de formação das políticas públicas. Para O'Donnell o Estado Moderno se constitui como um conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social em um território delimitado, e nessa mesma linha, Esping (1991) afirma que o Estado é também um conjunto de relações sociais que estabelece certa ordem, e em última instância a sustenta com uma garantia coercitiva centralizada, sobre um dado território.

O governo, por sua vez, é definido por Esping (1991) como um conjunto de programas e projetos que uma parcela da sociedade, políticos, técnicos e demais organismos da sociedade civil, propõe para a sociedade. Rodrigues (2010) entende o governo como conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, exercendo poder político por ocupar posições de poder na cúpula do Estado.

Essa distinção entre Estado e governo se faz necessária, uma vez que as políticas públicas se diferenciam em políticas de Estado e políticas de governo. A primeira, independente do governo e do governante deve ser realizada, pois se encontra dentro de um aparato jurídico legal do Estado. Já a política de governo vai depender da alternância de poder, já que cada governo possui seus projetos e formas de administrar o país e isso se reflete no tipo de política pública que ele promoverá. É durante o período de mandato que o governo vai transformar as ideias em políticas públicas que serão executadas ao longo do tempo. As políticas de Estado geralmente estão presentes nas leis e a política de governo está restrita ao mandato.

É natural que seja atribuído ao Estado o papel de garantidor dos direitos dos cidadãos, principalmente os direitos sociais, porém esta é uma noção contemporânea do papel do Estado. Esping-Andersen (1991) ressalta que originalmente as políticas públicas, mais precisamente as políticas sociais, surgiram no âmbito privado das associações e clubes que prestavam auxílio e assistências aos pobres que eram estigmatizados por receberem tal auxílio. No entanto, com o processo de industrialização houve uma alteração na estrutura da divisão social do trabalho de forma permanente.

O processo de urbanização desenfreado, o ambiente insalubre das fábricas, entre outros fatores, foi causando um processo de deterioração social, além de grande acumulação industrial que aumentou efetivamente a desigualdade econômica que

sempre existiu. Esping-Andersen (1991) explica que em torno do Estado, surgiam as demandas da economia, dos mercados, as tensões entre as classes sociais originadas da relação trabalho x propriedade e a própria ampliação forçada de instrumentos democráticos como a representação pela criação dos partidos, a criação dos sindicatos que geravam cada vez mais conflitos que minavam a coesão social dessas sociedades recém-industrializadas, como a inglesa, por exemplo.

É a partir daí que se inicia o deslocamento do Estado como mediador dessas tensões e a criação e expansão do sistema de proteção social. Inclusive, neste momento as políticas de bem estar social eram consideradas pelos marxistas como políticas para amenizar as falhas do sistema capitalista.

Embora não haja uma origem efetiva e concreta por trás do desenvolvimento do *welfare estate*, fica evidente que ele surgiu em diferentes contextos, e que foi motivado, principalmente pelo processo de industrialização. Deste modo, Esping-Andersen (1991) explica que ele não é necessariamente um fruto democrático, países com diferentes graus de democracia e até mesmo países não democráticos acabaram desenvolvendo, em algum nível, uma política social de seguridade para que se mantivesse a integração da sociedade.

Em certa medida, o que as políticas de bem-estar social buscavam era a conciliação mínima entre as demandas do mercado e as demandas sociais que o Estado, principalmente as democracias representativas deveriam atender.

Mas será o Estado o ator por excelência, responsável pela produção de políticas públicas? A cerca desta questão Secchi (2013) apresenta duas vertentes existentes nos estudos de políticas públicas, a abordagem multicêntrica e a abordagem estatista ou “estadocêntrica”.

A caracterização fundamental da abordagem multicêntrica é a de que o que importa não é saber quem seria o responsável pela formulação da política, mas a origem do problema a ser enfrentado. Se o problema enfrentado é público a política recebe o adjetivo de “pública”. Nesta abordagem Secchi (2013) destaca que organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com atores estatais por diversas vezes são protagonistas no estabelecimento das políticas públicas.

Para o autor as políticas são geradas dentro do aparato Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens, similar às teorias de governança pública

e das redes de políticas públicas em que Estado e sociedade de forma articulada buscam a solução de problemas públicos.

A abordagem estadista, admite, por sua vez que os atores não estatais influenciam no processo e implementação de políticas públicas, porém a liderança e as decisões acerca dos processos são dos atores estatais (SECCHI 2013). O autor assegura que é esse “monopólio” conferido aos atores estatais e a personalidade jurídica do formulador que determinam se uma política é pública ou não. Secchi (2010) confirma ainda que para a abordagem estadista uma ação é política pública somente quando emanada de ator estatal. Rua (2009) exemplifica que no caso de uma ação advinda da sociedade trata-se de um problema público, como por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho”, ocorre aí uma ação privada de interesse público. Para a autora, o Programa Bolsa Família, ao contrário, emana do governo, fazendo parte de uma política pública de combate à fome e à miséria.

Desta forma o presente trabalho investigativo adota esta linha de reflexão de Salisbury (1995) que considera que uma política pública consiste em decisões autorizadas ou sancionadas pelos atores governamentais, Considerará a abordagem estadista, pois parte da ideia da política pública como uma “ação” do Estado voltada para algum fim e que envolvem a produção de bens de uso coletivo, públicos e não privados.

O Estado possui o poder legitimamente reconhecido que tem capacidade impor ordem, bem como é o único com grande capacidade de obter recursos para financiar projetos e tem a maior estrutura para atingir quase todos os locais do seu território, assim como definido por Bobbio (1998) que considera que política pública é uma intervenção do estado no ordenamento da sociedade, através de ações jurídicas, sociais e administrativas, considerando que o estado é dividido em intuições como: Executivo, Legislativo, judiciário e Ministério Público, atuantes na intermediação dos interesses diversos dos grupos sociais.

1.1 A POLÍTICA PÚBLICA COMO ÁREA DE CONHECIMENTO

A política pública como área de conhecimento segundo Sabatier (1995) surgiu como um subcampo da disciplina de Ciência Política, entre os anos 1960 e 1970 e tem Daniel Lerner e Harold Lasswell como os estudiosos pioneiros nos trabalhos na área. Souza (2007) destaca que a disciplina nasce nos Estados Unidos com o pressuposto de que em democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e considera que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: Laswell, Simon, Lindblom e Easton.

O principal foco desses estudos estava na ação dos governos, contrariando a tradição europeia que realizava estudos e pesquisas que se concentravam na análise sobre o papel do estado e suas instituições e não na produção dos governos. Ham; Hill (1993) classificam os estudos de análise das políticas públicas em duas categorias: A análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração políticas, focados em estudos sobre as características dessas políticas, revelando uma orientação predominantemente descritiva e a análise voltada em apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração, envolve-se diretamente na tomada de decisões, revelando assim um caráter mais prescritivo ou propositivo.

No Brasil há dois períodos descritos por Hochman, Arretche, Marques (2007) que marcam o início dos estudos de políticas públicas no Brasil. O Início da década de 1980 com diversos trabalhos que traçavam principalmente críticas sobre as políticas sociais com objetivos políticos e acadêmicos. Neste momento entravam na agenda de pesquisa das políticas públicas assuntos que examinavam as características institucionais que buscavam explicar o Estado brasileiro.

Nessa mesma época, ocorria no processo de redemocratização, onde havia grande preocupação com a reforma do Estado e em dar acesso a serviços públicos, além da participação política. Esses temas impulsionaram a elaboração de trabalhos que centraram os esforços na produção de políticas setoriais e não somente para interpreta-las, mas para propor alternativas de desenho institucional.

O processo de desigualdade no Brasil e o déficit de políticas sociais levam a pensar que políticas públicas são sinônimos de políticas sociais, para tanto Souza (2007) afirma que toda política social é uma política pública, mas nem toda política pública é uma política social. As políticas públicas são muito mais amplas do que a área das

políticas sociais. Os estudos sobre políticas sociais tem origem na academia europeia, eles discutiam o Estado de bem estar social, sua origem e consequências, abrangendo na atualidade principalmente análise sobre política e gestão de serviços sociais, principalmente saúde e educação e problemas sociais diversos que ganham bastante atenção acadêmica no Brasil, pois se concentram nas consequências das políticas. Já os estudos sobre políticas públicas, nascido na academia norte americana não focaliza necessariamente o conteúdo objeto da política, buscam responder questões como “por que” e “como”, explicando a natureza da política analisada e seus processos (SOUZA 2007).

Assim, o campo da produção de conhecimento sobre políticas públicas para Souza (2007) busca analisar a ação do governo e quando necessário propõe mudanças no curso dessas ações, para a autora, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Nos anos de 1990 a agenda de pesquisa em políticas públicas foi deslocada por influência da literatura neo-institucionalista e as produções sobre o processo decisório. Hochman, Arretche, Marques (2007) observam que a análise sobre a produção de políticas públicas passa a ser examinada pelo ângulo de suas relações com as instituições políticas, verificando principalmente a sua capacidade de afetar as estratégias dos atores e as decisões tomadas. Somado a isso, a comunidade das ciências sociais buscam por formas mais inclusivas de participação política, adensando uma agenda de pesquisa que interpretava políticas estatais sob a ótica de seu potencial de transformação da cultura política e das relações entre o Estado e os cidadãos, despontando temas como: Descentralização, reformas de políticas específicas, poder local, emergência de novos formatos de participação entre outros.

Assim as pesquisas sobre os processos e formulação de políticas públicas ganharam força no Brasil, segundo Calmon e Costa (2013) os estudos analisavam o funcionamento das instituições políticas a partir de uma perspectiva onde a agenda era resultado das disputas entre grupos organizados pela sociedade, inspirada no paradigma pluralista do Estado. No decorrer da década de 1960 esta perspectiva foi refutada e os estudos passaram a afirmar que o poder do Estado advinha da sua capacidade de conduzir decisões, definindo problemas e alternativas, e, portanto, passam a seguir a linha desenvolvida por Schattschneider (1960), dos estudos da ação governamental.

Para tanto houve um destaque muito forte nos estudos e análises nas arenas decisórias. Hochman, Arretche, Marques (2007) ressaltam ainda que eram analisadas as regras e a capacidade das arenas em afetar as estratégias, assim a força relativa dos atores sociais ganharam grande relevância na análise dos processos de formulação de políticas públicas.

1.1.1 A visão sobre os atores no processo de formulação de políticas públicas

Ao analisar os “Pais” fundadores da área de políticas públicas Souza (2007) mostra as diversas variáveis incorporadas por Lindblom (1959,1979) para a formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração existente entre as diferentes fases do processo decisório, tais como: o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Do mesmo modo Souza (2007) defende que a política pública é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores, sendo definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas, contextos e entendimentos de quem a está elaborando.

Para tanto, não é tão simples definir uma política pública, Ham e Hill (1993) ressaltam que elas são geradas por uma série de interações entre decisões, rede de decisões mais ou menos consciente composta por diversos atores sociais e não somente dos tomadores de decisões, e que existe uma cadeia de influência da sociedade sobre essas decisões, além de diversas ocorrências durante o curso de uma decisão, pois essa rede de decisões é de considerável complexidade. Portanto, os autores sugerem que o estudo de políticas públicas também deve deter-se no estudo de “não decisões”, pois são essas decisões ou não decisões, tomadas em seu conjunto que determinam a política, e até mesmo após definidas elas podem muda com o passar do tempo, e encerra-las também é uma tarefa difícil.

Considerando que as arenas onde ocorrem as decisões refletem a diferenciação social característica das sociedades modernas, compostas por ideias, valores, interesses e aspirações diferentes tornam difíceis as tomadas de decisão, Rua (1998) resalta que esses conflitos devem ser mantidos dentro de limites administráveis e normalmente o são por dois mecanismos, a coerção e a política. O primeiro, apesar do alto custo e menor impacto é o mais utilizado e o segundo, apesar de por vezes envolver coerção, não se limita a isso e se constitui como um mecanismo voltado para a solução desses conflitos, através de um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam

relações de poder e que se destinam à solução pacífica. Por isso Souza (2007) esclarece a política pública como um processo que se estabelece ao longo do tempo e envolve relações intra e interorganizações, dentro das organizações do próprio Estado ou organizações privadas.

É na tentativa de processar demandas que se desenvolvem tais “procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos” que caracterizam a política. Assim a autora explica que existem três tipos de demandas: As novas demandas, as recorrentes e as demandas reprimidas. Para Rua (1998) as novas demandas, estão ligadas ao surgimento de novos atores ou de novos problemas, sendo os novos atores, aqueles que já existiam antes, mas não eram organizados, como por exemplo, os catadores de materiais recicláveis e os novos problemas são aqueles que não existiam efetivamente ou que existiam apenas como “estados de coisas”, e assim não chegavam a pressionar o sistema exigindo soluções.

As demandas recorrentes são descritas por Rua (1998) como aquelas que expressam problemas não ou mal resolvidos, que sempre surgem nos debates políticos e na agenda governamental. E finaliza explicando que as demandas reprimidas são aquelas constituídas por “estados de coisas” ou por não decisões.

Como parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas surgidas por atores sociais, Rua (1998) esclarece, por tanto, que esses atores podem ser divididos em: Atores privados e atores públicos. Os atores públicos exercem funções públicas e mobilizam os recursos associados a estas funções, eles se dividem em políticos, burocratas e tecnocratas. Os políticos caracterizam-se por possuírem posições advindas do processo eleitoral; sua atuação ser condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos; são os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal. Os burocratas, normalmente ocupam cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública, controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação. Os tecnocratas são os altos diretores de empresas públicas.

Os atores privados podem ser divididos em: Empresários e trabalhadores. Os empresários são aqueles que afetam a economia do país, portanto possuem a capacidade de influenciar nas políticas públicas; controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos, normalmente manifestam-se como atores individuais, isolados ou como atores coletivos além de serem os mobilizadores dos *lobbies* para encaminhar suas demandas e pressionar os atores públicos.

Quanto aos trabalhadores, seu poder resulta da ação organizada, atuam muitas vezes através de sindicatos, eventualmente são ligados a partidos, organizações não governamentais – ONGs e Igrejas e dependendo da importância estratégica do setor onde atuam, podem dispor de maior ou menor poder de pressão.

Existem outros atores que constituem grupos de pressão de grande relevância, descritos por Rua (1998) como: Grupos regionais, constituído pelas frentes de Prefeitos, governadores do nordeste, políticos e empresários da zona franca de Manaus, por exemplo; os grupos setoriais, constituídos por produtores de calçados, indústria têxtil, informática, etc.; os movimentos sociais, como Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ONG's entre outros; agentes internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Anistia Internacional, Organização das Nações Unidas (ONU) etc.

E completando Rua (1998), considera que a mídia pode se constituir ao mesmo tempo como um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses, principalmente os jornais e a televisão porque são importantes agentes formadores de opinião, por possuir a capacidade de mobilizar a ação de outros atores, possuir um grande poder de formar a agenda de demandas públicas, chamar a atenção do público para problemas diversos, mobilizar a indignação popular, influenciar opiniões e valores da massa popular. Fuks (2000) complementa afirmando que a vida política constitui-se como uma arena argumentativa na qual os partidos políticos, a mídia, os grupos organizados e o poder público participam de um permanente processo de debate.

Assim ao analisar uma política pública é fundamental identificar os atores envolvidos no processo, desta forma Pinto (2008) orienta que para identifica-los é necessário estabelecer algumas questões: Quem tem alguma coisa em jogo na política pública discutida, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

1.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS MODELOS DE ANÁLISE

A definição de políticas públicas, no trabalho de Easton (1953) e Jenkins (1978), segundo Heidemann (2010) é vista como um conjunto de decisões ou ações, tomadas ou não que visam o bem comum ou a resolução de problemas públicos. Sendo a política pública um meio de se fazer política, trata-se de um instrumento utilizado para se atingir os objetivos políticos, que derivam ser, o bem comum ou a resolução de problemas da sociedade e não a obtenção ou a manutenção de poder.

É importante assinalar que há diferenças entre políticas públicas e política. A visão clássica sobre a política é explicada por diversos autores pelo próprio termo que deriva do grego antigo, “politeia”, que significa “para a polis”, orientação ou ação que se faça para sociedade. Secchi (2013) ressalta que o termo política pode assumir duas conotações principais diferenciadas em duas palavras pela língua inglesa: *politics* e *policy*.

Para o autor *politics* possui um sentido que pode ser o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa, o de competição política, considerando a afirmação de Bobbio (2012) que define *politics* como a atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício de poder. Já o termo *policy*, em inglês é considerado por Secchi (2013) como a dimensão mais concreta de política pois tem relação com as orientações para decisão e ação e é a este sentido da palavra política que “políticas públicas” está vinculado. Para o autor o termo trata do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e, sobretudo do processo de construção e atuação dessas decisões.

Essa mesma concepção foi apresentada por Wildavsky (1979) quando afirma que o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas também o produto desse processo, sendo o produto o resultado do processo, não é só o planejamento do ato de fazer a política, mas também o resultado é política pública. Para Easton (1953) a política pública é uma teia de decisões que se inter-relacionam e aloca valores para resolução de questões significativas para sociedade, já Hecló (1972) diz que política pública pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação, onde mais do que decisões ou ações específicas, a política pública não é somente fazer alguma coisa, tomar decisão e executar ações, mas é também deixar de fazer. Secchi (2013) explica que independentemente do nível de análise, o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema político, e para Rua

(2008) muitos desses problemas enfrentados pela administração, em decorrência dos recursos escassos, são maiores que as soluções e que políticas públicas podem tomar forma de respostas as demandas apresentadas em dado momento, como: Leis, programas, conjunto de obras, entre outros.

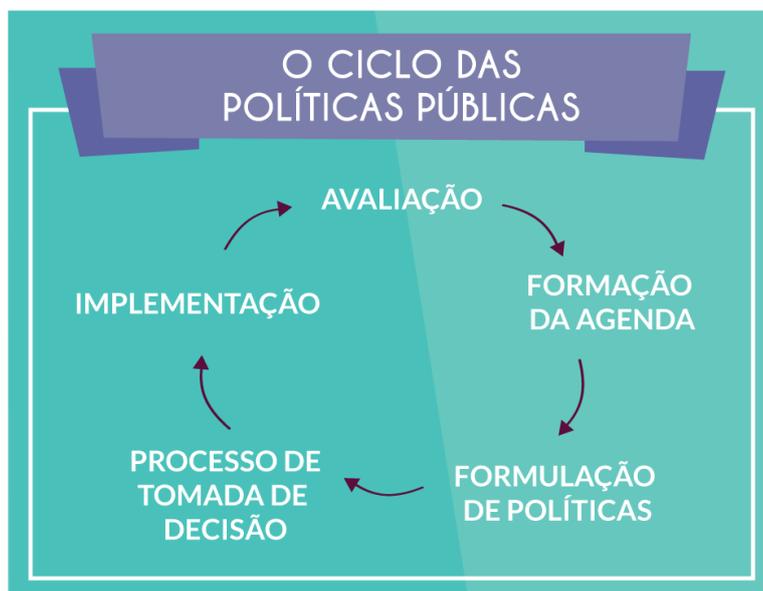
Para melhor compreender os problemas geradores de políticas públicas, Souza (2007) esclarece que existem diversos modelos de análise que possibilitam ao analista compreender melhor o problema para o qual a política pública foi desenhada, pois as políticas públicas envolvem tanto as intenções quanto os comportamentos, uma vez que envolve tanto ação como inação e podem determinar impactos não esperados.

O primeiro modelo foi desenvolvido por Michael Lowi que apresentou quatro tipos de política pública: 1) As políticas distributivas, quando o Estado distribui benefícios através de uma política, oferecendo os serviços do Estado e utilização de equipamentos públicos, privilegiando certos grupos sociais em detrimento de um todo; 2) As políticas regulatórias, que tratam sobre a criação de normas, marcos regulatórios, implementam ações mediante avaliação de setores específicos da economia; 3) As políticas redistributivas, visam atingir maior número de pessoas e impõem perdas concretas a certos grupos, por exemplo, quando as camadas mais altas da sociedade financiam as pessoas com rendas menores; e 4) As políticas constitutivas que tratam sobre procedimentos, moldando as dinâmicas políticas.

O segundo modelo de análise apresentado por Souza (2007) é o Incrementalismo de Lindblom que defende que as políticas públicas não nascem do zero, mas de decisões marginais, e com isto há uma manutenção de estruturas antigas e as decisões futuras são constrangidas e limitadas por decisões passadas.

O terceiro é o Ciclo da política pública. Este modelo parte da explicação de que as políticas públicas passam por um ciclo composto de vários estágios e constitui um processo dinâmico de aprendizado. No primeiro estágio deste modelo encontra-se a definição da agenda, que pode ocorrer através do reconhecimento de um problema, da construção política da necessidade de resolvê-lo, com a participação dos atores participantes, como políticos, mídia, grupos de interesses entre outros. Desta forma, o ciclo é constituído conforme figura abaixo:

Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Autoral, baseado em Souza (2007)

O quarto modelo é o *Garbage Can* (lata de lixo) de Cohen, March e Olsen, método de tentativa e erro, considera que existam vários problemas e poucas soluções, portanto são as soluções que procuram os problemas o que o torna um método de tentativa e erro.

O quinto é o modelo coalizão de defesa, onde a política pública é vista como um conjunto de subsistemas composto por um número de coalizões de defesa que se diferenciam por seus valores, crenças e ideias, que se articulam com acontecimentos externos.

O sexto modelo trata-se das arenas sociais, neste a política pública é vista como uma iniciativa de empreendedores políticos, pessoas que mostram o problema e buscam soluções por meio de 3 mecanismos: Divulgação de indicadores; repetição continuada do problema e feedback que mostre falhas ou resultados ruins.

O sétimo modelo descrito é o equilíbrio interrompido. Souza (2007) afirma que os formuladores deste modelo acreditam que as políticas públicas surgem em momentos onde a estabilidade deu lugar a instabilidade, principalmente em momentos de crise, assim geram mudança na política anterior. Nele, a mídia possui um papel fundamental na construção da imagem sobre a decisão ou política pública.

O oitavo modelo trata-se do gerencialismo político e ajuste fiscal. Voltados a busca de eficiência, que deve ser o objetivo principal de qualquer política pública.

Souza (2007) assina-la que além da eficiência, a credibilidade também é importante, sendo possível com o estabelecimento de regras claras.

O nono modelo descrito pela autora é o neoinstitucionalismo, o modelo enfatiza a importância das instituições e regras, as quais moldam o comportamento dos atores. A luta pelo poder e recursos é medida pelas instituições que acabam privilegiando determinados grupos.

O último modelo apresentado por Souza (2007) e o modelo dos Múltiplos fluxos proposto por Kingdon, como resultado da combinação dos modelos analíticos do ciclo da política e o *Garbage Can* ou “lata de lixo”. Parte da ideia de que existem muitos problemas e os mesmos aparecem de formas diferenciadas aos governantes e formuladores de políticas públicas, mas nem todos são realmente considerados. Uma das características que delimita a abordagem do modelo de múltiplos fluxos é a de que um problema só existe dentro de uma agenda, fora dela ele é uma questão social até então despercebida pelos formuladores.

Ao concluir, Souza (2007) destaca ainda que o principal foco analítico da política pública está na identificação do problema que ela precisa resolver, examinando como esse problema chega às arenas: Sistema político e a sociedade política, quais regras modelarão a decisão e a implementação da política pública.

1.3 A AGENDA *SETTING*

Agenda pública é concebida por grande parte dos estudiosos como uma lista de problemas que são alvos de atenção por parte da sociedade, o local de onde itens são retirados para compor a agenda de ação do governo e o processo de absorção de problemas de uma agenda para a outra se chama formação de agenda (*agenda-setting*), processo no qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, dos altos escalões governamentais entre outros (CAPELA, 2007).

O reconhecimento de um problema é considerado por Fuks (2000) como o primeiro passo para a formulação de uma agenda política, mas segundo o autor existem condições objetivas para que os problemas tenham atenção e a compreensão pública e eles se encontram em arenas específicas, podendo se apresentar de forma distinta e por tanto ganharem a atenção do governo com força e formas diferenciadas. É nessa

disputa, ou conflito, em torno da definição de assuntos públicos que se dão os principais fatores de formação da agenda.

Os estudos específicos sobre a formação da agenda governamental foram ampliados e envolveram especialistas de diversas áreas, em especial da sociologia, administração pública, antropologia. Entre os anos de 1972 e 1993. Kosicki (1993) identificou pelo menos 200 artigos e periódicos acadêmicos e mais de 12 livros publicados sobre o tema, destacando que o fundamental nesses estudos sobre agenda *setting* é o processo pelo qual os problemas, soluções alternativas ganham ou perdem a atenção dos agentes públicos.

É perceptível que há competição entre os grupos para a definição da agenda, pois a dinâmica social impossibilita os governos de dispor de todos os recursos necessários para contemplar todos os temas que aparecem em todo o momento. Cobb e Elder (1983) consideram que o estudo da formação da agenda é importante porque mostra a natureza da relação entre o meio social e o processo governamental, ela pode ser entendida também como um passo decisivo para a gestão, ajudando a definir como anda a capacidade dos governos em intervir na solução dos problemas públicos.

Porém a escassez de pesquisas sobre os temas governamentais, resulta em baixa capacidade de conhecimento e principalmente, na falta de compreensão sobre o sucesso e o fracasso das políticas públicas, fatores fundamentais para o melhor desempenho das administrações públicas (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Nos estudos sobre a formação da agenda, há pelo menos três abordagens apontadas por Kosicki (1993): A análise da formação da opinião pública de McCombs e Shaw (1972); os trabalhos que analisam a formação da agenda de políticas públicas, capitaneados por Kingdon (2000;2011) e Baumgartner e Jones (1991) e os trabalhos sobre os fatores que influenciam a formação da agenda dos meios de comunicação.

A formação da agenda é entendida como uma das fases do ciclo das políticas públicas. Baptista e Rezende (2011) ressaltam que esta fase precisa ser reconhecida e entendida, pois é fundamental para os formuladores e para os grupos participantes da elaboração, compreenderem que existem esses diferentes momentos no processo de construção de uma política, e ainda reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, assim poderão ter maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. Esta pode ser a principal contribuição da ideia do ciclo da política, a de observar processos.

Para explicar a formação e definição de agenda das políticas públicas, Valle, Frossard e Cruz (2010) destacam quatro diferentes modelos criados nos Estados Unidos, onde segundo Souza (2007) as políticas públicas surgiram como área de conhecimento. destacam quatro desses modelos: O Modelo Incremental, Modelo de Julgamento seriado, o Modelo de Equilíbrio Pontilhado e o Modelo dos Múltiplos Fluxos.

Para análise da PNRS, identificou-se que os três primeiros modelos apresentam limites relativos às possibilidades de análises, principalmente pela complexidade do tema e conjuntura política estudada.

O Modelo Incremental de Wildavsky (1964) é apresentado como um processo de decisão política incremental que tem por base, a realização dos programas governamentais a partir das possibilidades dos gastos já existentes. As decisões são tomadas com base em papéis e regras e não por problemas e os resultados dessas decisões representa a agregação das preferências dos atores. Os atores são institucionais como gestores, parlamentares, *lobby* e grupos de pressão. Contudo os papéis que cada um exerce são fundamentais, porém dentro de regras estabelecidas.

As mudanças na agenda podem ocorrer em situações como eleição de um novo presidente, mudança no comportamento dos gestores ou perdas de confiança social.

Esse modelo pode ser interessante para analisar uma política que dependeu basicamente de vontade política e não necessariamente da emergência do tema, como foi o caso da PNRS onde o problema ambiental, gerador da política é latente e atinge a sociedade em geral.

Outro modelo apresentado por Valle, Frossard e Cruz (2010) trata-se do Julgamento Seriado de Padgett (1980), eles o definem como um processo pré-decisório que é realizado de forma sequencial, a partir de um julgamento informado, em um conjunto ordenado de alternativas orçamentárias. O processo de tomada de decisão é regulado pelo ambiente e incorpora um processo de investigação sequencial.

Esse modelo aborda os problemas como parte desse processo de investigação sequencial e parte de uma base previamente existente e as soluções surgem da análise que se dá em uma sequência de escolhas ordenadas sobre o mérito do programa para atingir a objetivos determinados. Quando se encontra a primeira alternativa que satisfaça a preferência do tomador de decisão, essa alternativa é escolhida.

Com relação à participação de atores interessados nos temas das políticas públicas, Valle, Frossard e Cruz (2010) ressaltam que o modelo reconhece a influência tanto de atores internos quanto os externos e as mudanças na agenda possuem variações

bruscas e são resultantes de um sistema orçamentário mais sensível a mudanças nos ambientes técnicos, político e econômico.

Este modelo, também possui limites para análise da PNRS pois no processo de formação da agenda da mesma, quando entrou em tramitação, não havia ainda outra política nacional prévia que pudesse servir de base e fossem estabelecidas determinadas mudanças, a PNRS iniciava do zero. Por outro lado, esse modelo se mostra mais adequado a análise de definição de alternativas da PNRS, por exemplo.

O terceiro modelo apresentado por Valle, Frossard e Cruz (2010) é o Modelo de Equilíbrio Pontilhado, conhecido como terremoto. True, Jones e Baumgartner (1999) o descrevem como um processo político que, normalmente, é guiado por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas que ocasionalmente produz, ou até mesmo sofre, mudanças de larga escala.

No processo de tomada de decisão do modelo, são consideradas tanto a estabilidade quanto as mudanças bruscas no processo político. Porém estabelece que é nos longos períodos de estabilidade, que as mudanças se processam e de forma lenta, incremental e linear. Só são interrompidos por momentos de rápida mudança e as questões se tornam problemas quando as imagens (*policyimages*) chamam a atenção do sistema macro político (VALLE, FROSSARD, CRUZ, 2010).

Este último também não se adéqua para análise da PNRS, principalmente por ser guiado por uma lógica linear e de estabilidade.

O modelo selecionado pelo presente trabalho foi o Modelo de Múltiplos Fluxos apresentado que será apresentado de forma detalhada na subseção seguinte. Ele possibilita uma análise mais completa e não linear da formação da agenda de política pública. Esse modelo teórico considera diversos elementos que permitem analisar desde a conjuntura que possibilita uma visão ampliada sobre um problema, passando pelas questões políticas, possibilitando um olhar sobre as forças políticas organizadas até a formulação das alternativas.

1.3.1 O Modelo de Múltiplos fluxos

Quando o tema é formação de agenda de políticas públicas, um modelo que possui bastante destaque é o modelo de múltiplos fluxos. Desenvolvido por Kingdon (1984) nos Estados Unidos, com objetivo de analisar as políticas públicas nas áreas de

saúde e transporte no governo federal norte-americano. Valle, Frossard, Cruz (2010) afirmam que esse modelo funciona como uma lente que analisa como as políticas são formuladas e propõe uma análise sobre o estágio pré-decisórios das políticas públicas, mais especificamente na formação da agenda política.

O modelo de Kingdon (2003) considera que existam três tipos de agenda: A agenda sistêmica, agenda governamental e agenda de decisões. Viana (1996) esclarece que a agenda sistêmica ou não governamental refere-se à lista de assuntos e problemas do país, que são colocados pela sociedade, que por algum motivo não conquistaram a atenção do governo e dos formuladores de política em determinado momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental. A agenda institucional ou governamental corresponde a lista de temas que obtêm a atenção do governo e de seus assessores em um dado momento, mas que ainda não se apresenta nas arenas de decisão, varia de acordo com os diferentes setores do governo e a agenda decisória ou política que corresponde a da lista de problemas dentro da agenda de governo que são encaminhados para deliberação nos processos decisórios.

Figura 2: Os três tipos de agenda segundo a teoria dos fluxos



Fonte: Autoral, baseada na pesquisa bibliográfica.

Nessa perspectiva Kingdon (2007,2011) conceituou a agenda como uma lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento e que há um processo de mudança da agenda, que ocorre à medida que os cenários políticos se transformam. Para tanto, destaca que existem três componentes que influenciam na formação da agenda: Os problemas, as soluções (política pública) e política, que uma vez combinados, esses fluxos podem

gerar as chamadas “janelas de oportunidade”, momentos propícios para a entrada de novos temas na agenda.

O autor aponta que existe diferença entre o que são problemas e o que são apenas questões, pois para que uma questão ascenda a agenda é necessário que ela passe a ser reconhecida como problema para assim ganhar atenção do governo, ela pode até uma situação social percebida, mas que não necessariamente desperta para ação, já o problema é o reconhecimento, por parte dos formuladores, de que algo precisa ser feito, os formuladores é que elegerão determinado problema, dependendo da forma como eles percebem e interpretam as condições em que se dão esses problemas. (KINGDON, 2007, 2011; CAPELLA, 2007).

O clássico modelo do ciclo das políticas, onde um evento se inicia quando outro termina é remodelado com o modelo do *Garbage Can* que desafia a suposição de que os processos obedecem a uma lógica linear, ele também supõe que primeiramente identificam-se os problemas, em seguida se estabelecem os objetivos, para em então serem selecionados os meios mais adequados para concretizar as ações, normalmente as soluções já existem. Rua e Romanini (2013) consideram que esta perspectiva se afigura muito complexa e desordenada e até caótica.

Porém, para as autoras, a Teoria dos Múltiplos Fluxos assume em grande parte a concepção de que as decisões são resultados de fluxos de eventos que combinam não por ação intencional e escolha racional, mas próprias dinâmicas independentes, o que o pai da teoria se refere como “quando chega a hora de uma ideia”, afirmando que os eventos possuem sua própria lógica e dinâmica.

a) Fluxo de Problemas:

É no fluxo de problemas que há a análise de como uma questão passa a ser reconhecida como problema, para assim ganhar atenção dos governos. Há uma diferenciação entre problemas e apenas questões, uma questão é uma situação social percebida, mas que não necessariamente desperta para ação, já o problema é o reconhecimento, por parte dos formuladores, de que algo precisa ser feito. Portanto, os formuladores elegerão determinado problema dependendo da forma como eles percebem e interpretam as condições em que se dão os problemas. (KINGDON, 2007, 2011; CAPELLA, 2007).

No Fluxo de problemas, as questões podem se transformar em problemas a partir de três mecanismos: Indicadores, crises e símbolos, eventos e feedback de políticas, não havendo necessidade de que esses quatro mecanismos estejam presentes para que um problema seja identificado (CAPELLA, 2007).

Os indicadores apresentam informações de determinados fatos/situação social (taxas de mortalidade, aumento de níveis de violência etc), são importantes quando revelam dados quantitativos sobre determinada condição social, mas nem sempre são suficientes para chamar atenção, vai depender de como os formuladores das políticas se sensibilizam para o tema.

As crises, eventos ou símbolos são ocorrências que chamam a atenção da sociedade, podendo transformar uma questão em um problema chamar a atenção para esta através da cobertura midiática.

O *feedback*, trata-se do retorno recebido pelas autoridades a partir dos resultados obtidos por políticas anteriores, através de avaliação de políticas ou até mesmo de reclamações (KINGDON, 2007;2011).

Fluxo de alternativas e soluções ou Fluxo da Política Pública:

Kingdon (2007;2011) considera que é exatamente neste fluxo que as ideias são geradas e não estão necessariamente ligadas de forma direta aos problemas percebidos no primeiro fluxo, isto porque, os fluxos decisórios de Kingdon agem de forma distinta e não lineares. Esse fluxo consiste no espaço, dentro ou fora das instituições, onde são desenvolvidas, ou elaboradas as alternativas para as políticas públicas. Em geral, as propostas que mais são levadas em consideração são as que possuem viabilidade técnica e econômica (CAPELLA, 2007).

A geração de alternativas e soluções é explicada por Kingdon (2007; 2011) comparando-se ao processo biológico de seleção natural, da mesma forma como moléculas flutuam no “caldo primitivo” da biologia, ele explica que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades e flutuam nesse caldo primitivo das políticas, ressalta também que as comunidades políticas que geram as propostas são compostas por especialistas como: Pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas indicados pelos grupos de interesses, entre outros. Essas soluções estão presentes na forma de ideias que são difundidas por meio da persuasão. Enquanto no fluxo de alternativas e soluções o consenso é construído com base na difusão de ideias, no fluxo político é onde ocorrem as coalizões, que são feitas através do processo de barganha e negociação política (CAPELLA, 2007).

b) Fluxo da política:

Enquanto no fluxo de alternativas e soluções o consenso é construído com base na difusão de ideias, no fluxo político é onde ocorrem as coalizões, que são feitas através do processo de barganha e negociação política (CAPELLA, 2007). De acordo com Kingdon (2007, 2011) o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda por conta da mudança institucional que ocorre dentro da estrutura administrativa.

Assim como o fluxo de problemas também são observados três mecanismos propulsores de transformações na agenda governamental: As mudanças no “clima” ou “humor nacional”, a atuação de forças políticas organizadas e as mudanças que ocorrem dentro do governo.

O primeiro, sobre as mudanças no “clima” ou “humor nacional”, Kingdon (2003) explica que este é o momento em que há em dado momento um sentimento prevalecente na sociedade sobre certas questões e que pode favorecer ou não a germinação de certas ideias, corrobora para este clima e humor nacional o carisma de um governante ou a própria conjuntura política, econômica e social. Essa percepção de humor favorável, por parte dos formuladores da política, pode criar incentivos para a promoção de algumas questões, e por outro lado, pode também desestimular outras ideias (CAPELLA, 2007).

Outro mecanismo do fluxo político é a atuação de forças políticas organizadas, especialmente as representadas pela articulação dos grupos de pressão. Os formuladores de políticas podem perceber se o ambiente é propício ou não a uma proposta quando um determinado assunto é apoiado ou não por determinadas forças, mas a percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar os setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. Isso indica que haverá custos durante este processo (KINGDON, 2007; 2011).

E por último as mudanças que ocorrem dentro do governo. Capella (2007) ressalta que essas mudanças referem-se a mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão, na composição do Congresso; na chefia de órgãos e de empresas públicas. Para autora essas mudanças de posições

podem exercer grande influência sobre a agenda governamental, já que esses atores podem estabelecer mudanças significativas, inclusive introduzindo novos itens na agenda, ao passo que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões.

A mudança de competências sobre determinadas questões também podem causar efeitos. Considerando que cada setor dentro do governo, como agências, administração, comitês parlamentares, podem reivindicar autoridade para atuar no seu campo de atividade. Sobre isso, Kingdon (2011) observa que quando uma questão envolve áreas distintas, elas geram disputas sobre sua competência. As disputas podem levar a uma situação de imobilidade governamental, mas também à inclusão de questões na agenda. Por tanto, Kingdon (2007; 2011) afirma que o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda por conta das prováveis mudanças institucionais que ocorrem dentro da estrutura administrativa.

No caso dos parlamentares, por exemplo, eles podem disputar os créditos por um projeto com impacto popular e, nessa disputa, o assunto pode se tornar proeminente e ganhar espaço na agenda, por outro lado, há questões que são sistematicamente ignoradas devido à sua localização na estrutura administrativa. A exemplo da pesquisa realizada por Kingdon (2003) que pesquisar a área de saúde dentro do governo norte-americano o autor percebeu que muitas questões faziam parte de agendas especializadas sem, no entanto, integrarem a agenda de decisão mais ampla do setor. Isto acontecia porque o conjunto de especialistas preocupados com essas questões estava reduzido a uma área específica dentro da estrutura do poder executivo, restringindo a difusão desses assuntos para outras comunidades.

No decorrer da leitura da teoria, fica clara a definição de Kingdon (2007) de que os grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros, são os principais responsáveis por determinar o clima político para a mudança da agenda governamental. Eles podem travar a agenda ou realizar mudanças.

Atores participantes:

Outro aspecto importante apresentado pelo modelo dos múltiplos fluxos são os atores participantes na ação da formulação de uma agenda política que segundo Kingdon (2003) dividem-se em atores governamentais e não governamentais. O Autor

ressalta que os atores governamentais são membros administração pública e assessoria, como: Membros do executivo, o presidente e membros nomeados para exercer cargos públicos comissionados, parlamentares, funcionários do congresso e integrantes do funcionalismo de carreira. Os atores não governamentais são membros dos grupos de pressão ou de interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores, participantes dos processos eleitorais como os partidos políticos, opinião pública e a mídia.

Há dois destaques importantes quando a teoria trata dos atores atuantes no processo eleitoral e da mídia. Kingdon (2011) considera que os primeiros também afetam a agenda de políticas públicas, que mesmo não sendo preponderantes, as eleições podem trazer novos atores com diversos interesses e direcionamentos. E a segunda é considerada por Kingdon (2011) como pouco influente no processo de formação de políticas públicas, explica que a razão para esta afirmação se dá pelo pouco tempo em que as questões ficam em pauta e normalmente atuam noticiando os efeitos sobre das políticas públicas, e assim não há, contudo grande efeito nem na formação da agenda e nem nas especificações de alternativas.

Os atores dos dois grupos, governamentais e não governamentais se subdividem em atores visíveis e invisíveis, os atores visíveis são os que possuem poder suficiente para atuar diretamente na formação da agenda decisória, e os invisíveis operam, mas de forma indireta no processo político, e atuam mais na formação da agenda governamental (KINGDON, 2007, 2011).

Um componente fundamental para que a convergência dos fluxos ocorra é a atuação do que Kingdon (2007; 2011) chama de *policy entrepreneurs*, os empreendedores de política. São indivíduos que se dispõem a investir em uma ideia, podem estar no governo, no poder executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas, no Congresso, como parlamentares ou assessores, ou fora dele, em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia (CAPELLA, 2007). Os empreendedores de políticas são negociadores que assumem o papel de manter conexões entre os fluxos, principalmente as conexões políticas e, portanto, conseguem cruzá-los quando surge uma oportunidade para que a questão a qual defende entre na agenda governamental.

Considerando que o modelo dos múltiplos fluxos foi elaborado para análise da formação de agenda no âmbito federal, entre os principais atores Kingdon (2007; 2011) destaca o presidente como ator mais forte na definição de qualquer agenda, segundo ele

nenhum outro ator no sistema político possui a capacidade do presidente para estabelecer agendas em uma dada área de políticas.

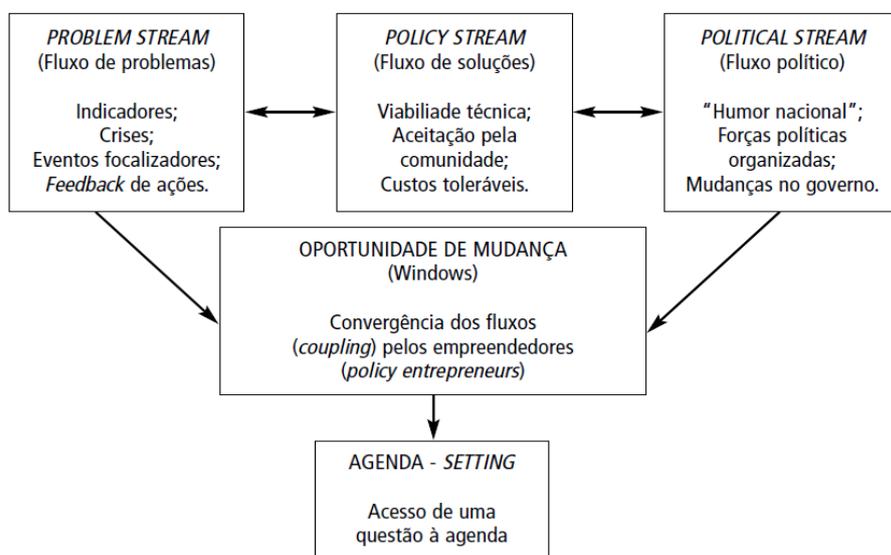
Inclusive no caso do Brasil, onde o sistema político combina presidencialismo com multipartidarismo fragmentado, Santos (1997) ratifica a afirmação lembrando que até mesmo quando o presidente é membro de um partido minoritário na Câmara dos Deputados, tratará de articular uma coalizão de apoio com partidos relativamente simpáticos ao seu programa governamental.

Em estudos sobre o poder de agenda do executivo, que tem o presidente como sua figura máxima, Limonge e Figueiredo (1998) observaram que as medidas apresentadas pelo executivo possui um apoio sistemático do legislativo, construído em bases partidárias. Suas pautas tem altas taxas de aprovação e a maioria de suas iniciativas se tornam lei. É importante considerar que o presidente tem a sua disposição os recursos organizacionais e de atenção pública e apesar de não ter controle sobre as alternativas a serem consideradas, ele propõem um problema a agenda governamental e determina o resultado final da política (KINGDON 2011).

A Janela de Oportunidade no Modelo de Múltiplos Fluxos

Os três fluxos: Problemas, política e políticas públicas, possuem dinâmicas independentes, mas que em algum momento se unem, Kingdon (2007) argumenta que é na convergência desses fluxos que são abertas as “janelas de oportunidade” para que haja a inserção de novos problemas na agenda governamental. Conforme demonstrado a seguir na figura 3:

Figura 3: Modelo de Kingdon e a Oportunidade de mudança



Fonte: Capella(2007)

Para que essas janelas de oportunidades se abram e a agenda seja formada Kingdon (2007) destaca que, principalmente os fluxos de problemas e o fluxo político precisam convergir, o fluxo de soluções ou políticas públicas não exerce influência direta sobre a agenda, ele é fundamental quando a questão já ascendeu a problema.

A oportunidade de mudança na agenda pode se dar tanto de forma programada quanto imprevisível, ou seja, as janelas de oportunidade não são permanentes, mas contextuais e transitórias.

De certo modo a teoria dos múltiplos fluxos se contrapõe a teoria estruturalista e a dos ciclos, por deixar claro que não existe linearidade no processo de formação de uma política pública, os contextos influenciam totalmente na abertura das janelas, contribuindo para a mudança permanente na agenda,

Os fluxos propostos têm dinâmica própria, e se convergem muito mais por situações que dependem do contexto sócio político, mais do que de uma etapa engessada de formulação de agenda (CAPELA, 2007).

Nem sempre é necessária a descoberta de um problema para haja a procura por soluções. Kingdon (2007) reitera que em determinados casos as soluções buscam por problemas, conforme o modelo *Garbage Can* explicado por Souza (2007) como o modelo que compreende os processos de tomada de decisão e a dinâmica organizacional como formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência,

de modo que a compreensão do problema e das soluções é limitada. Para o modelo as organizações operam em um sistema de tentativa e erro onde um leque de soluções está à procura de problemas e temas procuram situações decisórias.

1.3.2 Aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos

Atualmente, o modelo de múltiplos fluxos é considerado como um modelo de referência para análise da formulação de políticas públicas em diversas áreas, pois busca compreender de que forma as questões são incluídas na agenda e como as agendas são definidas e decididas por governos nacionais sob condições de ambiguidade de objetivos e ambientes instáveis onde os atores possuem interesses egoístas (ZAHARIADIS, 1998; CAPELLA, 2004).

Ao realizar uma análise da produção acadêmica brasileira sobre a formação da agenda governamental, Calmon e Costa (2013) localizaram vinte e um trabalhos com base de apoio em modelos estrangeiros, principalmente estadunidenses, que optaram majoritariamente pelo modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2007; 2011). Os autores ressaltam que os modelos de Múltiplos fluxos e Equilíbrio Pontilhado se destacam por representar importantes ferramentas na análise dos processos de formulação de políticas e de mudanças na agenda governamental, reservando grande destaque à dinâmica das ideias no processo político.

As diferenças entre os dois modelos, respectivamente, podem estar relacionadas à metodologia aplicada pelos autores na condução de seus estudos, pois Kingdon coleta dados através de entrevistas com a elite governamental e em estudos de caso em um período de quatro anos, enquanto Baumgartner e Jones (1993) centram em pesquisas documentais, reunindo artigos publicados durante um período de quarenta a cem anos pela mídia e audiências no Congresso relacionadas às políticas (CALMON E COSTA, 2007).

No portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), base de dados virtual brasileira que disponibiliza produções científicas nacionais e internacionais, encontram-se disponíveis 26.807 estudos referentes agenda *setting*, além de vinte e sete estudos brasileiros com base analítica no modelo de múltiplos fluxos, em artigos e teses de doutorado. Mesmo assim a produção acadêmica brasileira ainda é considerada pequena em relação à ampla produção na literatura, principalmente americana (FARIAS, 2003; SOUZA, 2003).

Dentre os principais estudos destacam-se: Os estudos de Teixeira (2005) sobre a Política contra a lavagem de dinheiro no Brasil; Ferrarezi (2007) sobre a reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil; Pinto (2008) com estudo das mudanças nas políticas públicas sob a perspectiva do ciclo de política; Louzado (2014) fazendo análise da agenda de saúde do governo do estado do Rio Grande do Sul, observando o pacto pela saúde e o processo de regionalização; Czermainski (2009) com estudo sobre a política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos, sob a ótica da análise de políticas públicas; Peixoto (2010) analisa a formação da agenda da universalização da banda larga no Brasil; Pedroso (2011) verificou o estudo de caso das Unidades de Pronto Atendimento, abordando o tema da inteligência decisória e análise de políticas públicas; Moraes e Silva (2012) análise da entrada da tele-saúde na agenda política brasileira; Metten, Costa, Maldonado (2014) sobre a introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento; Locks (2014) com estudos sobre a formulação de agenda das políticas públicas e economia solidária no Brasil; Zapelini (2014) que estudou a montagem de agenda na formulação do Plano de Bacia Hidrográfica no Comitê Itajaí; Neto, Moreira, Hardt e Schussel (2015) sobre a política habitacional brasileira, destacando a dicotomia entre a modelagem e a realidade.

Em recente estudo Gottems, Pires, Calmon, Alves (2007) avaliaram as produções científicas brasileiras sobre as políticas públicas de saúde que utilizaram o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon como base teórica para análise, verificando as aplicabilidades, contribuições e limites do modelo. Após o levantamento de quatro teses de doutorado, seis artigos e duas dissertações de mestrado, publicados entre 1994 a 2009, revelam que o modelo de Kingdon mostrou-se aplicável a essas análises com o tema de políticas de saúde em diferentes sistemas políticos, nacional e internacional, em períodos prolongados de tempo e na atuação dos governos.

Em outro estudo, sobre a política pública de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil, Ouki (2013) utilizou o modelo de múltiplos fluxos para analisar o canal disque-denúncia o “Disque 100” e concluiu que a teoria mostrou-se, em grande parte, acertada para análise, pois o objeto de estudo em questão contém os elementos dos três fluxos do modelo. A autora constatou que para o caso em questão, os três fluxos realmente convergiram, embora não tenham surgido independentemente e se encontrado ao final do processo.

Na caracterização dos problemas do período estudado, Ouki (2013) comprovou que a crise social foi um dos indicadores que contribuiu para a entrada da questão na

agenda do governo, assinala ainda que houve uma conjunção de fatores sociais e políticos que propiciaram uma reinterpretação e novos encaminhamentos de questões que arrastavam há a dez anos. No fluxo de alternativas houve o aprimoramento e a ampliação da ferramenta de atendimento ao público e com relação ao fluxo político, as mudanças de governo intensificaram a mobilização da sociedade civil em defesa das crianças e adolescentes, seja durante os governos de FHC e de Lula, existindo dois elementos fundamentais as forças políticas organizadas e as mudanças de governo, conforme apontado pela teoria.

O fluxo de alternativa também esteve presente, possibilitando e motivando o desenvolvimento do fluxo de problemas e do fluxo político. Ouki (2013) ressalta ainda que as soluções teoricamente viáveis foram geradas nas comunidades políticas e representaram valores compartilhados e contaram ainda com consentimento público e a receptividade dos formuladores de políticas para o ingresso na agenda. Para ela o modelo de Kingdon foi acertado para esta política estudada, entretanto ainda deve ser aprofundado em novas análises e outros temas.

Por outro lado, há outros estudos que apontam limites no modelo de análise. Na pesquisa sobre a formação de agenda desenvolvida por Rocha (2012) a respeito do tema Juventude e as políticas públicas e a elaboração de alternativas e embates no Governo Lula, do ponto de vista teórico, o autor conclui que a década de 1990 não consegue ser explicada somente pela lente do modelo, pelo fato de a dinâmica analisada ser bastante complexa, além disso, o autor destaca que Kingdon está inserido na tradição da ciência política norte-americana e que por vezes analisa a dinâmica política estruturada em fluxos que podem ser considerados como exatos e “frios”, que não se manifestam na realidade.

Outro estudo importante a ser destacado, que aponta limites na teoria são os resultados do trabalho de Nascimento, Simonian e Farias Filho (2016) a respeito da Política de Turismo do Estado do Pará. Verificou-se que a participação dos atores extra institucionais não são contempladas pelo modelo analítico, a atuação dos participantes ativos visíveis e invisíveis nos processos de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas da política, ocorreu de acordo com o modelo teórico, mas com ressalvas em relação aos representantes da sociedade civil (associações de artesãos, de pescadores, de moradores e de grupos folclóricos, entre outros) participantes ativos invisíveis identificados no Plano de Turismo. Eles não são considerados como importantes no modelo analítico.

Nos estudos de Pereira e Teixeira (2011) sobre a inclusão de catadores em programas de coleta seletiva, da agenda local a nacional, também apontam esse limite para na teoria entre outros. Tal estudo se mostra extremamente importante, principalmente para a presente dissertação, porque trata de alguns dos mesmos atores participantes no processo de formulação da agenda da PNRS e por também recorrer à mesma discussão teórica de múltiplos fluxos, porém com mudança na perspectiva de análise.

O tema estudado por Pereira e Teixeira (2011) discute como a inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, antes presentes apenas na agenda de políticas públicas locais, alcançou a agenda governamental nacional, partindo da hipótese de que a PNRS foi formada de baixo para cima, de iniciativas surgidas basicamente nas capitais dos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo e alcança a agenda nacional, entretanto, nossa perspectiva aponta verifica como se deu a formação da PNRS em perspectiva mais ampliada, considerando as diversas influencias, de atores, conjuntura política, econômica e social desde 1989, e por isso lança mão da análise a partir do modelo de Kingdon, não linear e nem mesmo previsível.

A conexão dos três fluxos abordados pelo modelo teórico dos múltiplos fluxos, segundo Pereira e Teixeira (2011) ocorreu em certa medida. Houve a conexão dos três fluxos no fenômeno estudado, pois existiram: Um problema que ganhou reconhecimento público, um ambiente político favorável à entrada de questões sociais na agenda, com empreendedores de políticas que passaram de um governo local para nacional e uma alternativa, inclusão de catadores em programas de coleta seletiva, já experimentada por um governo local que se apresentou viável para a solução do problema nacional,

Do mesmo modo que Nascimento, Simonian e Filho (2016) Pereira e Teixeira (2011) reforçam os limites da teoria em relação à explicação das relações complexas entre Estado e sociedade civil na realidade brasileira. Para eles a teoria desconsidera que os processos de formação de agenda partam de baixo para cima e não discutem a influência dos atores extra institucionais, como as organizações da sociedade civil, por exemplo, elemento que esteve fortemente presente no fenômeno estudado.

Considerando a análise de Pereira e Teixeira (2011) o presente estabelece reflexões complementares às afirmações apresentadas e não desconsidera que as iniciativas locais contribuíram para que o tema dos resíduos entrasse na agenda, no entanto este trabalho reflete que as iniciativas locais, de baixo para cima, no caso da

formação da agenda da PNRS podem ser explicadas pela teoria dos múltiplos fluxos enquanto *feedback* de ações já implementadas. O presente trabalho chama atenção para o fato de que a PNRS parte de uma agenda nacional para os locais, considerando que a partir da constituição Brasileira de 1988, a responsabilidade pelos serviços de gerenciamento dos resíduos passou a ser responsabilidade dos municípios, mas segundo Demajorovic, Besen e Rathsam (2006) os recursos financeiros e as diretrizes para atuação dos municípios continuaram a ser responsabilidade da união.

Outro elemento importante a ser observado é que Pereira e Teixeira (2011) não estabelecem distinção entre agenda governamental de agenda de decisões, considerando que o tema da inclusão dos catadores ascendeu à agenda governamental nacional a partir de 2003, a pesar do tema dos resíduos já estar tramitando desde 1989. O presente trabalho propõe a diferenciação dessas agendas, entendendo que o tema entrou na agenda governamental ainda em 1989 quando inicia a tramitação do PLS 354/1989 passando a agenda de decisões a partir de 2003, impulsionada pelo Governo de Luis Inácio Lula da Silva. Kingdon (2007) esclarece que as janelas de oportunidade são abertas pelas convergências dos fluxos e são transitórias, compostas por fluxos não lineares que convergem em determinados momentos. Valle, Frossard e Cruz (2010) afirmam que o modelo é complexo e está ligado não só a formação de agenda, mas à tomada de decisão no tempo. Os fluxos, ocorrem em condições de ambiguidade, na qual é crucial a questão do tempo, além de envolver diversas arenas, atores, incentivos, objetivos e interesses.

Em relação ao modelo ter limites para explicar as relações complexas entre sociedade civil e governo no Brasil, é importante considerar que o modelo de múltiplos fluxos foi criado, para analisar a situação das políticas de saúde e de transporte nos Estados Unidos. Considerando as abordagens estatista e a multicêntrica, o modelo dos múltiplos fluxos, a primeira vista possui uma forte tendência para a abordagem estatista, principalmente por conta da defesa do elevado protagonismo dos membros institucionais visíveis. Conforme Kingdon (2011) os atores governamentais são os que possuem poder suficiente para atuar diretamente na formação da agenda.

Entretanto, é possível identificar a abordagem multicêntrica quando discorre sobre a atuação das forças políticas organizadas. Kingdon (2011) defende que um ambiente propício ou não a uma proposta se dá a partir da aceitação ou não por determinadas forças. A participação de atores extra-institucionais, atuando de forma invisível na maioria das vezes, se mostra fundamental para entrada de um tema e sobre

tudo para a permanência deste na agenda. A influência dos atores extra-institucionais ocorre com protagonismo dos atores na demarcação do ambiente favorável ou não a aprovação da política pública.

No caso da agenda *setting* da PNRS, as organizações não governamentais, o MNCR e as organizações representativas das sociedades empresariais participaram ativamente do processo, principalmente na formulação de alternativas constantes no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, Kingdon (2011) explica que no fluxo de alternativas e soluções o consenso é construído com base na difusão de ideias, pensadas por especialistas, representantes dos grupos de pressão entre outros. É importante considerar também que mesmo na abordagem multicêntrica as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens com múltiplos centros de tomada de decisão e dentro de um conjunto de regras aceitas (SECCHI, 2013; ALIGICA E TARKO 2012)

É importante não perder de vista que qualquer modelo de análise de políticas públicas deve considerar as diferentes realidades, especialmente no contexto brasileiro onde a democracia ainda é considerada em processo de consolidação, neste sentido as abordagens e instrumentos de análises devem ser adaptados por conta das particularidades da situação política e institucional do país (FREY, 2000).

No caso da formulação da PNRS, os atores extra institucionais atuaram de forma direta na formulação de alternativas, em arenas determinadas com marcante participação nos seminários regionais realizados pelo CONAMA, nas conferências e consultas públicas e nas reuniões e encontros realizados pelo e com apoio do Comitê Interministerial de Inclusão Sócio Produtiva dos Catadores (CIISC).

É importante considerar que as organizações da sociedade civil com representação nacional passaram a atuar mais fortemente com o acionamento por parte do próprio governo federal que a partir de 2003 atuou para o fortalecimento do MNCR, através do apoio direto às cooperativas e associações de catadores ou através das organizações não governamentais. Em recente trabalho sobre os catadores de materiais recicláveis e a luta pela inclusão e reconhecimento social no período de 1980 a 2013, Souza, Silva e Barbosa (2014) apontam que a luta dos catadores de materiais recicláveis provocou diversos avanços e que a organização dos mesmos em cooperativas e associações desencadeou o fortalecimento desses trabalhadores enquanto movimento nacional, construindo assim uma identidade perante o governo e a sociedade.

Os catadores passaram a ser reconhecidos como atores políticos participes dos processos decisórios, conforme afirma Gonçalves (2005) de que a participação dos mesmos em grupos organizados, acrescida da intervenção do poder público foi indispensável para a superação da condição de exclusão.

2 A POLÍTICA PÚBLICA E OS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

As práticas adotadas no tratamento com os resíduos sólidos³ no Brasil, ainda refletem práticas antigas de enterrar, dispor a céu aberto ou até mesmo depositar sobre os córregos. Foi a partir do século XX que os problemas da ineficiente deposição dos resíduos passaram a ser mais evidentes não só no Brasil, mas no mundo. Até esse momento os “restos” produzidos pela sociedade eram jogados em lugares bem distantes, locais em que as pessoas pudessem não ter contato com a sujeira, o mau cheiro e as doenças causadas pelos dejetos. (DEMAJOROVIC, BESEN; RATHSAM, 2001).

Em registros de épocas pré-históricas do Brasil Barciotte (1994) lembra que são encontrados, sambaquis originários de monumentais montes de lixo resultantes da ocupação do litoral, vindos desde muito antes do país ser “descoberto”. O autor adverte que as primeiras cidades brasileiras, inclusive as mais populosas não primavam pela limpeza, São Paulo, por exemplo, estabelecia entre os anos de 1721 e 1737 muitos editais que conclamavam a limpeza, indicando locais para depósito do lixo gerado nas residências. Os resíduos gerados nas casas da região central da cidade eram constituídos basicamente de restos de alimentos, cascas de frutas, e alguns poucos objetos, esses eram recolhidos pelos chacareiros⁴ da zona rural para alimentação de porcos ou adubação de hortas (BARCIOTTE, 1994).

A primeira lei brasileira que tratou sobre resíduos sólidos data de 1954⁵, em seu artigo 12 diz: “[...] A coleta, o transporte, e o destino final do lixo, deverão processar-se em condições que não tragam inconvenientes à saúde e ao bem estar públicos”. É evidente que a preocupação com a disposição final dos resíduos se dava, principalmente, por conta dos cuidados com a saúde da população. Mais adiante, em

³ Resíduos sólidos: Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas, cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

⁴ Chacareiros – Pessoas que cuidam de chácaras

⁵ Lei Federal de 2.312/1954

1967, essa preocupação com o lixo foi incorporada à Lei que criou o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE) ⁶ que tinha como principal função a de planejar, coordenar e controlar a política de saneamento, formulada em consonância com a política nacional de saúde. Segundo informações do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) em 1995 a ação governamental foi concentrada em cinco áreas: Saneamento básico, abastecimento de água e destino dos dejetos, esgoto e drenagem, controle da poluição ambiental, lixo, controle das mudanças do fluxo das águas e inundações e erosões.

Em 1967, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) ⁷ onde houve a ampliação dos serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto, em detrimento de investimentos nos resíduos sólidos, conseqüentemente ocorria o aumento no volume de resíduos, chamando a atenção dos governos para a preocupação que foi além da disposição final, a coleta adequada também passou a ser o centro das atenções.

Ainda que houvesse ações e leis que versavam sobre o cuidado com o lixo, antes da década de 1970, as preocupações com o lixo centravam-se apenas com o final da cadeia produtiva, a disposição final dos resíduos. Valadares (2009) descreve que em 1979, o então Ministério do Interior baixou uma portaria⁸ que tratava do controle dos resíduos sólidos provenientes das atividades humanas, como forma de prevenir a poluição do solo, do ar e das águas. Essa portaria estabeleceu que os resíduos sólidos de natureza tóxica, por exemplo, que continham substâncias inflamáveis, corrosivas, explosivas, radioativas e outras consideradas prejudiciais, deveriam passar por tratamento no próprio local de geração, nas condições estabelecidas pelo órgão estadual de controle da poluição e de preservação ambiental.

Em 1981, com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) ⁹ o Artigo 2, inciso I, estabeleceu que:

“[...]é responsabilidade do Poder Público a manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.

Desde então, houve uma mudança de paradigma no contexto ambiental do País. Demajorovic, Besen e Rathsam (2001) afirmam que essas mudanças tinham objetivo de garantir a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida,

⁶ Lei Federal 5.318/1967

⁷ Lei Federal nº 5318/1967

⁸ MINTER nº 53/1979

⁹ Lei Federal nº 6938/1981

visando assegurar ao país condições de desenvolvimento sócio econômico e a proteção da dignidade da vida humana. Os autores destacam, ainda, que a PNMA buscava atender aos seguintes princípios: Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; proteção dos ecossistemas; controle e zoneamento de atividades poluidoras; incentivo aos estudos e pesquisas orientados ao uso racional e proteção dos recursos naturais; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas e proteção das ameaçadas de degradação; educação ambiental para a defesa do meio ambiente.

Com a criação do programa PROSANEAR I, em 1985, Demajorovic, Besen e Rathsam (2001) ressaltam que a visão sobre o saneamento foi ampliada, através do financiando de ações conjuntas em relação à água, ao esgoto, à drenagem urbana e aos resíduos sólidos. Tratou-se de um avanço significativo, uma vez que os resíduos sólidos passavam a ser incluídos pela primeira vez em uma linha de financiamento. Além do mais, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) tornou obrigatório, a partir de 1986 a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para licenciamento ambiental de empreendimentos, especialmente para aterros sanitários, centrais de tratamento de resíduos entre outros.

Embora essas medidas tenham sido tomadas, Demajorovic, Besen e Rathsam (2001) lembram que nas décadas de 1970 e 1980 houve uma intensa proliferação dos lixões, decorrida da destinação inadequada de resíduos sólidos e paralelo a isso ao intenso processo de urbanização vivido no Brasil e, conseqüentemente existiu um intenso agravamento dos problemas socioambientais.

Em 1987 a partir do relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Demajorovic, Besen e Rathsam (2001) descrevem que ocorreu uma ampla disseminação da expressão “desenvolvimento sustentável” e assim, observou-se maior incentivo às atividades de redução de volume de resíduos, desde a fonte geradora; e a destruição dos materiais descartados, seja pela criação de aterros sanitários ou até mesmo pela incineração com aproveitamento energético, estimulando assim os debates sobre a temática do saneamento no país. Os autores esclarecem ainda que as razões que explicam o desenvolvimento tardio do debate sobre resíduos sólidos no País foi o descaso ou desconhecimento por parte da sociedade sobre os impactos socioambientais gerados pelos mesmos, além da escassez de recursos públicos para esta atividade e uma cultura que privilegiasse uma abordagem técnica da questão.

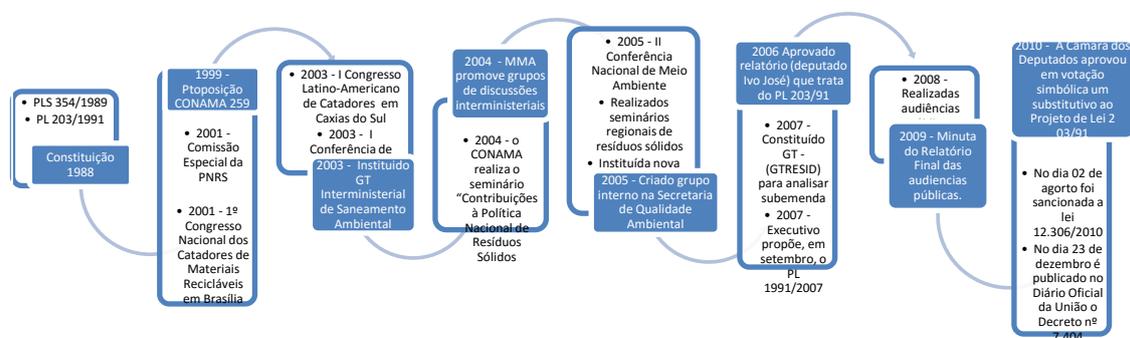
Com a nova constituição Brasileira de 1988 a operação dos serviços de gerenciamento dos resíduos foi descentralizada e os Municípios passaram a ser responsabilizados pelo gerenciamento dos mesmos, ao passo que os recursos financeiros continuaram sendo controlados pela União. É importante lembrar que os recursos federais disponíveis para o financiamento de programas de saneamento foram reduzidos na década de 1990 e que os sucessivos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), incluíam metas crescentes de superávit primário; para atingir estes objetivos, os recursos destinados ao saneamento foram totalmente contingenciados.

2.1 OS CAMINHOS INSTITUCIONAIS E AS PERSPECTIVAS DA PNRS

Os principais marcos políticos regulatórios para a atividade de tratamento dos resíduos no país, tem maior ênfase do final da década de 1980 para a década de 1990 com diversas iniciativas governamentais já implementadas. Apesar disso, era evidente a urgência de haver uma lei federal que regulamentasse a questão dos resíduos no país. No final da década de 1980 o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) fez uma proposta de resolução e constituição de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), norteadas por princípios como: a minimização da geração, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final e principalmente à valorização dos resíduos como fonte de recursos financeiros. Assim, foi originado o Projeto de Lei 354, proposto pelo Senado Federal em 1989, que resultou na Lei 12.305/2010 a Lei que instituiu a PNRS.

Considerando as duas décadas da tramitação, a figura 4 apresenta as principais ações e fatos que antecederam a aprovação da política, eles marcam uma linha do tempo com uma sucessão de acontecimentos e tomadas de decisões que vão desde a Constituição de 1988 até 2010, quando da aprovação da Lei.

Figura 4: Ações e Fatos que antecederam a PNRS



Fonte: Composição de dados e informações obtidas a partir das seguintes fontes: MMA, MNCR, CIISC

O Projeto de Lei do Senado (PLS) apresentado em 1989 pelo então Senador Francisco Rollemberg PFL/SE é considerado, pelo presente trabalho, como a primeira iniciativa para a elaboração da PNRS. O PLS inicialmente versava sobre o condicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde. Essa proposta passou a tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Nº 203/91¹⁰ e desde então foi sendo aperfeiçoada adquirindo o perfil de processo legislativo.

Em 2006 ocorreu aprovação de um substitutivo pela Comissão Especial da PNRS e no ano seguinte surge uma proposta do Executivo Federal¹¹ que serviu de base à discussão final para a instituição da política, foi submetida à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Em 2008 foi criado um Grupo de Trabalho na Câmara dos Deputados destinado a examinar, em um prazo de 30 dias um parecer proferido por uma Comissão Especial ao PL 203/1991 a fim de viabilizar a deliberação sobre a matéria, no entanto, o pressuposto da logística reversa presente no texto, encontrou resistência do setor industrial, causando novamente a prorrogação da aprovação do mesmo.

¹⁰ PL 203/1991. “Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde”

¹¹ Governo de Luis Inácio Lula da Silva

Após acordos firmados entre a área empresarial e o Governo, intermediado pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem – CEMPRE, a PNRS foi aprovada pelo Congresso Nacional em junho de 2010 e sancionada pelo Presidente da República, na forma da Lei Nº 12.305 de 02 de agosto do mesmo ano.

A aprovação de uma PNRS foi um passo importante para a construção de uma abordagem integrada e faz parte de um processo histórico de construção de competências locais, exercício de planejamento, fundamentais para as autoridades locais conhecerem e adaptarem as soluções disponíveis as suas comunidades.

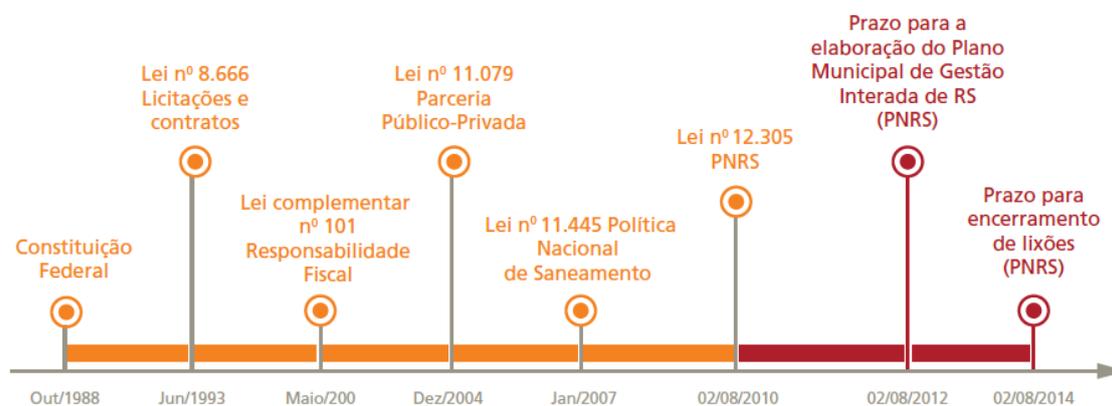
Ao analisar a PNRS, é possível perceber que a nova legislação instituiu princípios, diretrizes, objetivos e responsabilidades na gestão e no gerenciamento de resíduos para os setores públicos e privados, estabelecendo princípios como o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; a cooperação entre os diferentes níveis de governo, agentes do setor privado e outros segmentos da sociedade; o respeito a diversidade regional; o controle social; e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Apoiada no princípio da responsabilidade compartilhada, presente na Lei 12.305/2010, todos os entes de uma cadeia devem cumprir seu papel para que os demais também possam fazer o mesmo. Para os resíduos sólidos urbanos, cabe ao Poder Público organizar e prestar os serviços de coleta e destinação final, enquanto ao consumidor pessoa física cabe disponibilizar ou devolver seus resíduos para coleta. Às empresas fabricantes, aos importadores, aos distribuidores e aos comerciantes cabe investir no desenvolvimento de produtos mais aptos a reutilização e reciclagem, na redução, na geração de resíduos e na disponibilização de informações que favoreçam a reciclagem¹² de seus produtos e minimizem a geração.

A figura 5 seguinte apresenta as principais leis brasileiras relativas à gestão dos resíduos sólidos no Brasil, além dos prazos definidos pela PNRS de 2010.

¹² Processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades

Figura 5: Principais leis relativas a gestão dos resíduos sólidos no Brasil



Fonte: PwC, 2011

A despeito de duas décadas de tramitação em processo legislativo, a Lei da PNRS, configura-se na oportunidade de mudanças de paradigmas para a sociedade brasileira. Assuntos como: A criação de um comitê interministerial que contribuísse com a implantação da lei, a criação de planos de gestão de resíduos, sistema de informação, logística reversa, coleta seletiva, acordos setoriais e investimentos econômicos e financeiros são alguns dos instrumentos que constam no Artigo 8º da PNRS.

Essas medidas foram consideradas como essenciais e inovadores dessa política, e por tanto serão apresentadas de forma sintética nas subseções seguintes.

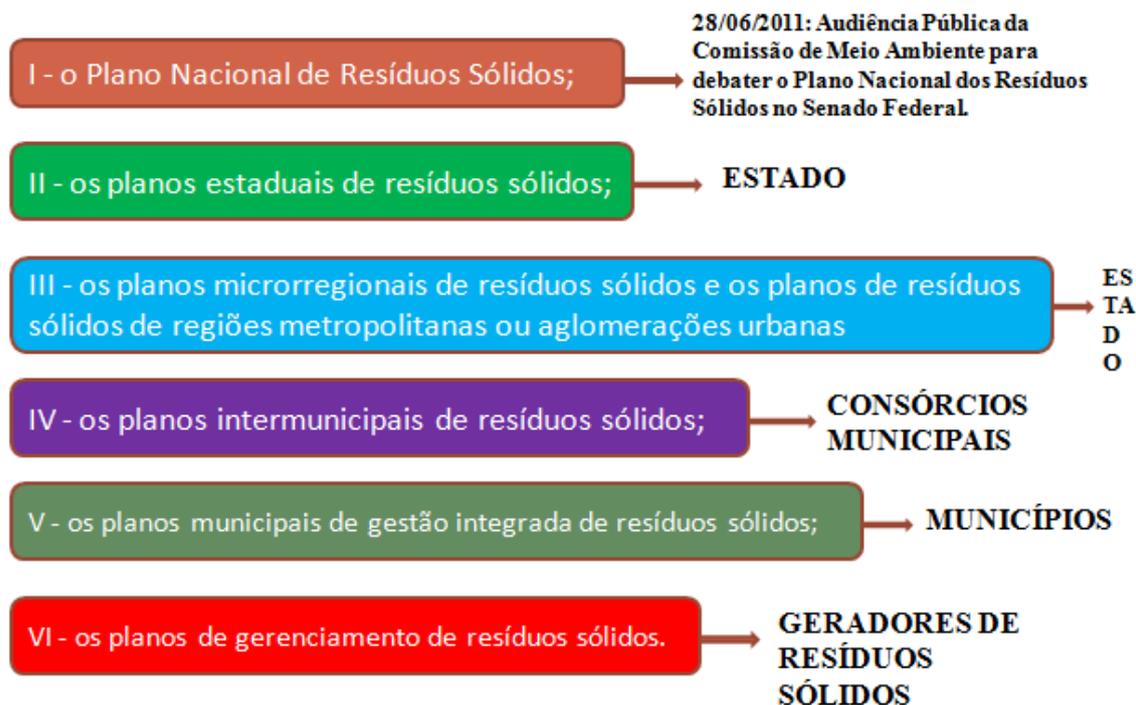
2.1.1 Plano de Gestão de Resíduos Sólidos

A PNRS conferiu aos governos, Federal, Estadual e Municipal, diversas responsabilidades, dentre elas, estabeleceu prazos específicos para que os mesmos elaborassem os seus Planos de Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS), que incluíssem: Diagnósticos sobre a situação dos resíduos, o estabelecimento de metas de redução e reciclagem e prazos para erradicação dos lixões.

Além das obrigações dos entes públicos, também houve a exigência de que os planos também fossem elaborados pelo setor privado. O PGRS que já era uma exigência no processo de licenciamento de alguns setores privados, com a PNRS passou haver a exigência de aprovação pelo órgão competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A lei prevê que os responsáveis pelos PGRS deverão disponibilizar, por

meio eletrônico e anualmente, ao órgão municipal competente e ao órgão licenciador, informações completas e atualizadas sobre a implementação e a operacionalização do plano, para que haja maior controle sobre a aplicação da lei, visando promover boas práticas de gestão municipal de resíduos.

Figura 6: Planos de Resíduos Sólidos e seus responsáveis



Fonte: Autoral, a partir da análise da PNRS

É importante salientar que os empreendimentos, as atividades geradoras ou operadoras de resíduos perigosos¹³, em qualquer fase do seu gerenciamento, são obrigados a elaborar os Planos de Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS) e submetê-lo ao órgão competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Quanto às regras aplicáveis aos PGRS, os empreendimentos sujeitos à elaboração dos mesmos, localizados em um mesmo município, região ou aglomeração urbana, que exerçam atividades similares e que possuam mecanismos de governança coletiva ou de cooperação, poderiam apresentar o PGRS de forma coletiva e integrada.

Esse plano, que poderia se configurar em um fator complicador para as pequenas

¹³ As empresas que geram resíduos perigosos no processo produtivo, que comercializem produtos que podem gerar resíduos perigosos e cujo risco seja significativo, que prestam serviços que envolvam a operação com produtos que possam gerar resíduos perigosos, que prestam serviços de coleta, transporte, transbordo, armazenamento, tratamento, destinação e disposição final de resíduos ou rejeitos perigosos.

e microempresas¹⁴, teriam para as mesmas a prerrogativa da dispensa, podendo ser elaborado de maneira coletiva por micro e pequenas empresas da mesma área de abrangência, com redução de custos e simplificação do projeto. Contudo, isso não se aplica a empresas geradoras de resíduos perigosos.

É importante ressaltar que existem etapas no gerenciamento de resíduos e essas etapas incluem: Identificação, inventário, amostragem¹⁵, classificação¹⁶, a busca de alternativas de destinação, tratamento, reutilização, reprocessamento, reciclagem e disposição, a valoração dos resíduos, a avaliação do fornecedor do serviço ambiental, a validação do projeto pelos órgãos ambientais e o transporte dos resíduos. Em relação ao item relativo à reciclagem a lei alerta, ainda, que o PGRS sempre que possível deveria prever a participação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

2.1.2 Sistema de Informação

Até a aprovação da PNRS então, as informações sobre resíduos sólidos tinham um universo bastante restrito, pois, além de esparsas, as mesmas, não eram consolidadas em um sistema. Assim a Lei da PNRS, estabeleceu no seu artigo 12 a implantação do Sistema Nacional de Informações de Resíduos Sólidos (SINIR), ligado ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA) e ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SINISA).

É uma exigência da PNRS, a implantação de um sistema de informação que permita o gerenciamento integrado dos resíduos sólidos no Brasil. O texto contido na lei demonstra que os sistemas de informação são ferramentas importantes de todas as etapas do processo de implementação da política, com a finalidade de registrar séries históricas a fim de verificar os indicadores estruturados, permitindo um diagnóstico efetivo, acompanhamento de metas e avaliação do desempenho da gestão.

2.1.3 A logística Reversa

A PNRS abrange todos os tipos de resíduos sólidos e definiu diversas diretrizes, princípios e instrumentos fundamentais, como ciclo de vida dos produtos e a logística reversa, buscando a coordenação entre produção e consumo consciente. Estabeleceu a

¹⁴Definidas na Lei Complementar N° 123/2006 e que gerem apenas resíduos sólidos domiciliares.

¹⁵NBR 10007

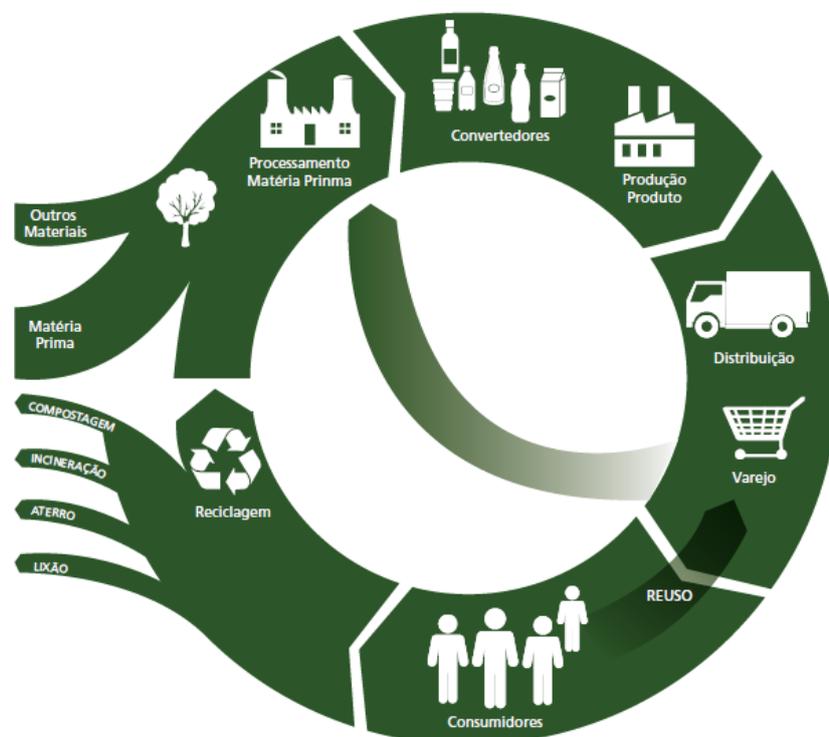
¹⁶NBR 10004; ABNT, 2004

responsabilidade compartilhada na destinação dos resíduos, cada integrante da cadeia produtiva e os órgãos governamentais possuem funções específicas no manejo e controle adequado dos resíduos sólidos.

No caso da logística reversa a PNRS estabelece que os consumidores devam efetuar a devolução das embalagens aos comerciantes e distribuidores dos produtos consumidos, e estes por sua vez devem encaminhar aos fabricantes, que devem assumir a responsabilidade pela destinação ambientalmente adequada dos produtos e embalagens recebidas.

Para tanto, a Lei determina, em seu Artigo 33, que os fabricantes de embalagens, ou seja, os grandes geradores, Fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista e produtos eletroeletrônicos e seus componentes, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. Na figura 7 consta o ciclo dos resíduos com a implantação do sistema de logística reversa.

Figura 7: Ciclo do resíduo a luz da logística Reversa



A lei tem atenção especial à logística reversa, que segundo art. 33 da PNRS deverá ser instituída por meio de: Regulamento expedido pelo poder público, acordo setorial¹⁷ ou termos de compromisso¹⁸, cabendo à União implementar e operacionalizar tais instrumentos firmados em abrangência nacional, porém o responsável por estruturar e operar o sistema é o setor empresarial.

A PNRS é clara quando atribui a responsabilidade pela estruturação e implementação dos sistemas de logística reversa aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos que colocarem no mercado interno, podendo adotar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usadas e instituir postos de entrega dos resíduos reutilizáveis e recicláveis.

2.1.4 Coleta Seletiva

Outro mecanismo presente na PNRS é a coleta seletiva. Nela se encontra previsto que todos os municípios estabeleçam sistemas de coleta seletiva, para que haja a separação dos resíduos recicláveis do material orgânico, buscando reduzir o descarte final de materiais úteis, na intenção de reduzir o volume de materiais a serem dispostos nos aterros, ou até mesmo destinar alguns materiais a outras destinações para que se tornem matérias primas com valor econômico.

A prática da coleta seletiva se constitui em condição indispensável para iniciativas de reuso e reciclagem de materiais descartados como resíduos sólidos. A separação dos materiais, ainda nas residências, traz ganhos de eficiência ao processo logístico seguinte, pois permite o transporte e processamento facilitado dos materiais recicláveis sem a contaminação dos mesmos por matérias orgânicas,

Assim, em vista de acelerar o processo de implantação da coleta seletiva, a PNRS, estabeleceu em seu Art. 54 que “[...] A disposição final ambientalmente adequada de rejeitos deverá se implantada em até 04 anos”.

A lei projetou o fim dos “lixões” até meados de 2014 e orientou para que os planos municipais de resíduos contemplassem a implantação de projetos de coleta seletiva.

¹⁷O acordo setorial é um “ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”.

¹⁸Os termos de compromisso são celebrados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes nas situações em que não houver acordo setorial ou regulamento específico na mesma área de abrangência ou então para fixar metas mais exigentes.

2.1.5 Aspectos econômicos e sociais

Com relação aos aspectos econômicos e sociais previstos na PNRS as perspectivas da implementação da política, como um dos instrumentos para o desenvolvimento sustentável no país, incluem o fortalecimento da estrutura produtiva nacional, estimulada pela formação de consórcios municipais para modelos mais eficientes de gestão de resíduos sólidos, a consolidação de cooperativas de catadores, a reciclagem, o reaproveitamento e a adoção da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Pelo viés econômico, a PNRS obriga os grandes empreendedores a fazerem uma opção entre a redução, reuso e reciclagem, reconhecendo o valor econômico dos resíduos ou pela integração com as cooperativas de catadores de materiais reciclados. De acordo com a PNRS, esta opção pela inclusão dos catadores foi orientação especial dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, para complementar os programas de saneamento, reforçar a garantia de direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão qualificada e de cidadania.

Portanto os esforços do Governo Federal focalizaram bastante na redução da pobreza, distribuição de renda e a inclusão social das famílias dos catadores de materiais recicláveis. Segundo a nova lei, foi previsto o financiamento aos municípios que investirem na coleta seletiva e na profissionalização das cooperativas de catadores locais, organizados em forma de cooperativa ou associação e com isto a inclusão e garantia de renda dos catadores seriam subsidiados.

A lei orienta ainda que os setores produtivos que gerenciam eficazmente os seus resíduos também são beneficiados pela PNRS e previu, através do CIISC, a proposição de medidas para a desoneração tributária para produtos recicláveis e reutilizáveis, além de linhas de créditos em instituições financeiras federais.

Com relação aos benefícios aos municípios, a PNRS estabelece que os investimentos necessários para a criação de um sistema integrado de gestão de resíduos e para a eliminação do passivo ambiental já acumulado ¹⁹ exigia a criação de mecanismos econômicos e financeiros. Deste modo a legislação previu facilidades para recebimento de recursos federais por governos estaduais e municipais que se adequassem as exigências da PNRS, e sanções aqueles que falhassem. Há também a

¹⁹ Encerramento dos lixões e recuperação de áreas degradadas, por exemplo.

possibilidade de financiamento público e de apoio dos governos aos empresários no sentido de acelerar a adaptação.

Ademais, segundo relatório do IPEA de 2008, é importante ressaltar que a PNRS é transversal a várias políticas nacionais e se relaciona com diversas áreas como: Mineração, meio ambiente, agricultura, saúde, mudanças climáticas e industrial, que mesmo não tendo os resíduos sólidos como foco central, poderiam impactar positivamente na implementação da PNRS. O quadro seguinte apresenta essas áreas e como podem contribuir de forma transversal à implantação da PNRS.

Quadro 1: Políticas Nacionais com as quais o tema dos resíduos sólidos se relaciona

PROGRAMA	OBJETIVO
Mudanças climáticas	Desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional
Desenvolvimento produtivo	Fomentar a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis na produção de bens e serviços pelas empresas.
Gestão estratégica de geologia da Mineração e da transformação mineral	Otimizar o aproveitamento dos recursos minerais e promover mecanismos para o desenvolvimento das atividades, visando o presente e o futuro, por meio de regulação, fiscalização e execução de projetos de produção e transformação mineral.
Licenciamento e qualidade ambiental	Aperfeiçoar os mecanismos de gestão e de controle voltados para a prevenção da contaminação e da poluição ambiental, e para o gerenciamento de substâncias perigosas, visando garantir a melhoria da qualidade ambiental.
Aperfeiçoamento do Sistema Unido de Saúde (SUS)	Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância sanitária.

Fonte: IPEA (2008)

2.1.6 Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis – CIISC.

Instituído por meio do Decreto nº 7.405/10²⁰, o comitê foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ligado a Secretaria Geral da Presidência da República. Foi composto por integrantes de diversos ministérios, secretarias e empresas públicas ²¹ligadas ao Governo Federal, além de contar com a participação do

²⁰ Decreto que estabeleceu a Lei 12.305/2010 a PNRS

²¹ Composto por: MMA; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Trabalho e Emprego; Previdência e Assistência Social; Educação; Saúde; Cidades; Turismo; Minas e Energia; Fazenda; Ciência e Tecnologia, e Planejamento, Orçamento e Gestão; da Secretaria do Patrimônio da União; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Fundação Banco do Brasil; Eletrobrás; Casa Civil da Presidência da República; Caixa

Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE) e do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) nas reuniões.

Com atuação de maneira articulada entre diversos órgãos do Governo, foi criado com o objetivo de propor medidas para a implementação dos instrumentos e efetivação dos objetivos da PNRS, dentre elas, destacam-se: a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e avaliação de sua implementação; propor medidas de desoneração tributária de produtos recicláveis e a simplificação de procedimentos para o cumprimento de obrigações relativas à movimentação de produtos e embalagens fabricadas com esses materiais; promover estudos para a criação de linhas de financiamento; formular estratégia para a promoção e difusão de tecnologias limpas para a gestão e o gerenciamento de resíduos; estabelecer uma série de orientações para a implementação de sistemas de logística reversa, entre outros.

Assim sendo, com a criação do CIISC foi instituído o Programa Pró-Catador, com a finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desses trabalhadores.

É importante salientar que o desempenho desse comitê se deu através da instituição de grupos técnicos temáticos, onde foi admitida a participação de representantes da sociedade civil, catadores e representantes de grupos empresariais para favorecer as discussões técnicas e para o alcance de convergências de propostas e soluções, além de, em certa medida, garantir o diálogo com os atores não governamentais.

3 A POLITICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS A PARTIR DO MODELO DE MULTIPLUS FLUXOS

A análise sobre a formação da agenda da PNRS mostra como a questão dos resíduos sólidos chamou a atenção do governo brasileiro, passando a integrar a agenda governamental e como essa agenda se alterou ao longo do tempo até sua chegada à agenda de decisões.

Para esta pesquisa, o processo pré-decisório da PNRS está compreendido entre o período que se inicia a tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal²², em 1989, passando pela a Câmara dos Deputados²³, em um período que vai de 1991 até sua chegada à agenda de decisões, período compreendido entre 2003 a 2010, ano de aprovação da lei que estabeleceu a PNRS, com forte atuação do executivo.

A análise da agenda *setting* da PNRS foi realizada a partir do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, pois esta permite examinar processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar a atenção dos líderes políticos e formuladores de políticas públicas e quando passam efetivamente a incorporar a agenda governamental a partir da análise de três fluxos: O fluxo de problemas, o fluxo de soluções ou políticas públicas e o fluxo político.

3.1 O FLUXO DE PROBLEMAS: QUANDO A QUESTÃO PASSOU A SER PROBLEMA DE POLITICA

Uma das questões centrais que o presente trabalho busca responder está relacionado à definição do problema, em como a questão dos resíduos sólidos chamou a atenção do governo passando a ser reconhecido como um problema de políticas públicas.

A teoria dos múltiplos fluxos considera que, do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental para que um tema ascenda à agenda do governo. Muito embora, por vezes, um problema sozinho não capture a atenção apenas por meio de indicadores, mas também por intermédio de eventos de grande magnitude, como crises, eventos, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto.

²²PLS 354 de 1989

²³PL 203/1991

A atenção sociopolítica à temática dos resíduos no Brasil, confirma a teoria, uma vez que o reconhecimento do problema ocorreu a partir dos três mecanismos que compõem o fluxo de problemas: A divulgação de indicadores sobre a grave situação da disposição dos resíduos no país, a ocorrência de um evento/foco que causou alto impacto na opinião pública e o feedback de experiências adquiridas com a implantação de Políticas Públicas relacionadas ao tema, por governos locais, em várias unidades da federação.

3.1.1 Os Indicadores sobre a situação dos Resíduos Sólidos no Brasil

Os principais indicadores divulgados sobre a questão dos resíduos sólidos, no período entre 1989 a 2010, encontram-se evidenciados na Pesquisa Nacional de Saneamento (PNS) nos anos de 1989²⁴, 2000 e 2008.

A PNS, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é responsável por realizar levantamento estatístico detalhado sobre o saneamento básico em todos os municípios brasileiros, com objetivo de levantar informações que retratem a real condição do saneamento básico do país como a oferta e a demanda de infraestrutura sanitária, bem como a qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas ou privadas de saneamento. Ela trata de cinco temas ²⁵relacionados ao saneamento.

Segundo registro, constante no relatório da PNS-2000, o primeiro levantamento Nacional sobre saneamento básico no Brasil foi realizado em 1974 e o segundo três anos depois, em 1977 quando foi definido que a pesquisa seria trienal. Porém 1980 a pesquisa não foi realizada, tendo sido iniciada somente em 1983, mas não foi concluída. Aprimorada ao longo do tempo esta pesquisa iniciada em 1983 só foi publicada em 1989 e foi somente a partir dessa pesquisa que as questões sobre de limpeza urbana e coleta de lixo foram pela primeira vez inseridas na pesquisa.

Ainda no relatório da PNS-2000 há um grifo do IBGE que aponta a publicação de 1989 como uma referência nacional e fonte principal de fornecimento de dados de todos os trabalhos, palestras e avaliações sobre a gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana em nível nacional e regional, por fornecer uma visão atualizada, para época,

²⁴ Pesquisa iniciada em 1983, porém não foi concluída e retomada seis anos depois.

²⁵ Abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos e limpeza pública de todos os municípios brasileiros.

sobre a situação brasileira. De acordo com análise dos relatórios do CONAMA esses indicadores contribuíram fundamentalmente para que os governantes tomassem conhecimento aprofundado sobre a situação alarmante dos Resíduos Sólidos no país, conforme demonstrado no quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Destino final dos resíduos sólidos, por unidades de destinação de resíduos. 1989/2008 no Brasil.

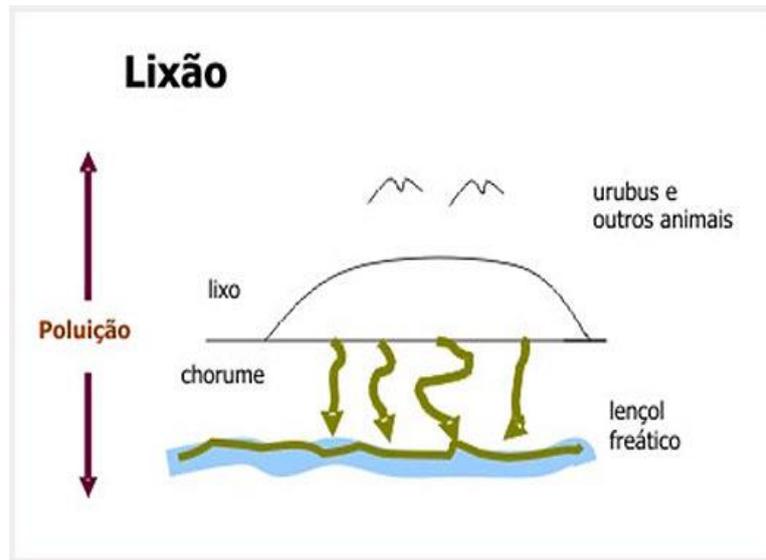
Destino Final %			
Ano	Vazadouro a céu aberto (lixões)	Aterro Controlado	Aterro Sanitário
1989	88,2	9,6	1,1
2000	72,3	22,3	17,3
2008	50,8	22,5	27,7

Fonte: IBGE, PNS (1989, 2000, 2008)

É importante ressaltar que nesses momentos pesquisados pela PNS já havia outras formas de destinação final para os resíduos, como: Compostagem, reciclagem e incineração, mas segundo dados da PNS-2008, ocorreram pequenas variações nesse período e se mostravam insipientes.

Através dos indicadores apresentados pela PNS, é possível identificar que a maioria dos resíduos produzidos no período entre 1989 a 2008, não possuía destinação sanitária ambientalmente adequada e que até 1989 a totalidade dos resíduos ia para vazadouros a céu aberto, em locais como o caracterizado na figura 8.

Figura 8: Caracterização de um vazadouro céu aberto ou lixão²⁶



Fonte: ONG Ambiente Sustentável

Embora tenha havido certo progresso até 2008, os resíduos ainda eram depositados em sua maioria em vazadouros a céu aberto, os chamados lixões, considerados por Castilhos (2003) e Paris (2007) como formas de deposição desordenadas, sem a devida compactação do lixo e sem qualquer cobertura, o que acentua os problemas de contaminação do solo, do lençol freático e a proliferação de macro e micro vetores.

Nesse contexto, o percentual de municípios que utilizam aterros controlados, onde os resíduos são cobertos por terra e grama, e mantém presença dos catadores, manteve-se praticamente inalterado, e houve aumento significativo na destinação para os aterros sanitários, locais que utilizam tecnologia mais adequada e que busca minimizar os impactos ambientais e os danos ou riscos à saúde humana. Esses locais estão caracterizados nas imagens constantes na figura 9 seguinte:

²⁶ Lixão é uma forma inadequada de disposição final de resíduos sólidos, que se caracteriza pela simples descarga do lixo sobre o solo, sem medidas de proteção ao meio ambiente ou a saúde pública (IPT, 1995).

Figura 9: Caracterização de Aterro Controlado e Aterro Sanitário²⁷



Fonte: ONG Ambiente Sustentável

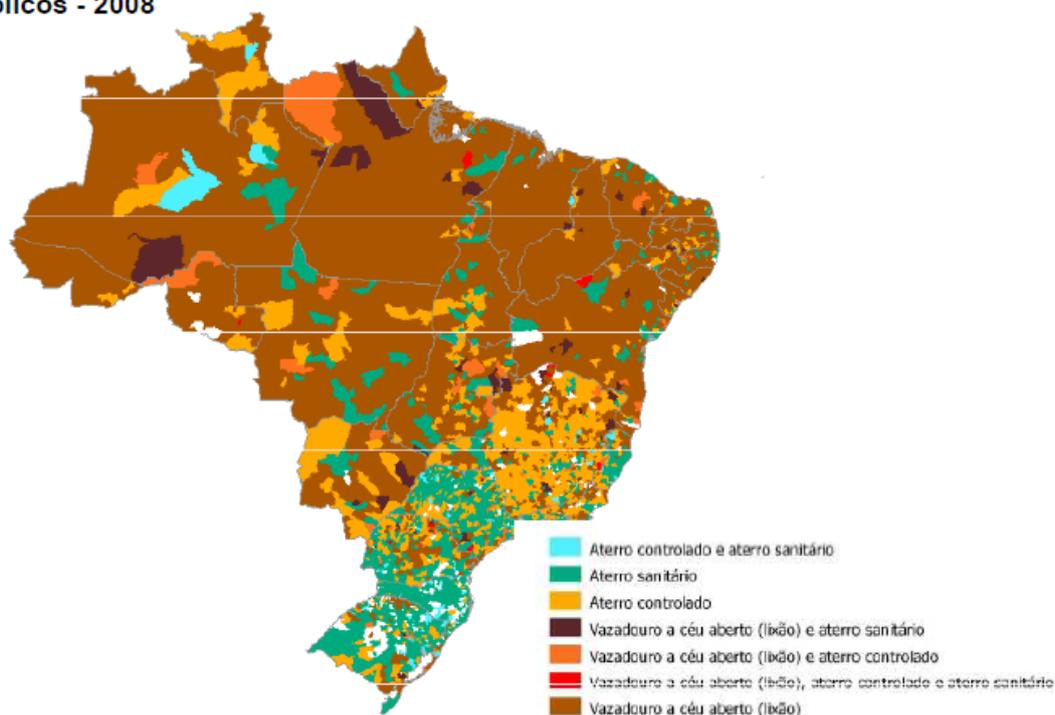
²⁷ **Aterro controlado:** Segundo a NBR 8849/1985 da ABNT é uma fase intermediária entre o lixão e o aterro sanitário. Normalmente é uma célula adjacente ao lixão que foi remediado, ou seja, que recebeu cobertura de argila, e grama (idealmente selado com manta impermeável para proteger a pilha da água de chuva) e captação de chorume e gás. Esta célula adjacente é preparada para receber resíduos com uma impermeabilização com manta e tem uma operação que procura dar conta dos impactos negativos tais como a cobertura diária da pilha de lixo com terra ou outro material disponível como forração ou saibro. Tem também recirculação do chorume que é coletado e levado para cima da pilha de lixo, diminuindo a sua absorção pela terra ou eventualmente outro tipo de tratamento para o chorume como uma estação de tratamento para este efluente.

Aterro Sanitário: Técnica de disposição de resíduos sólidos no solo, sem causar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais (IPT, 1995). Método que utiliza princípios de engenharia para confinar resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume possível, cobrindo-os com uma camada de terra (IPT, 1995). Antes de iniciar a disposição do lixo teve o terreno preparado previamente com o nivelamento de terra e com o selamento da base com argila e mantas de PVC que impermeabiliza o solo, assim o lençol freático não será contaminado pelo chorume.

A PNS evidenciava que o principal espaço de destinação final de resíduos usado no Brasil causava degradação ambiental. Sobre isso o relatório do DATASUS, de 1998 chama atenção para esse fato, demonstrando que esses espaços inadequados se configuram como uma importante fonte de várias substâncias tóxicas, como o choro²⁸, que oferece sérios riscos à saúde humana e diversos problemas ao meio ambiente, comprometendo principalmente os recursos hídricos. No cenário demonstrado na figura 10 é possível perceber um panorama de como os lixões se alastraram pelo país.

Figura 10: Destino final dos resíduos sólidos domiciliares, por município 2008

Municípios, segundo a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos - 2008



Fonte: IBGE, PNS (2008).

²⁸ O choro se constitui de um líquido de cor escura formado pela decomposição de matéria orgânica, pode contaminar o solo e as águas superficiais ou subterrâneas pela contaminação do lençol freático. Podem ocorrer também a formação de gases tóxicos, asfixiantes e explosivos que se acumulam no subsolo ou são lançados na atmosfera, os locais de armazenamento e de disposição final tornam-se ambientes propícios para a proliferação de vetores e de outros agentes transmissores de doenças, entre outros. .

A despeito de outras iniciativas de destinação final é possível perceber que se acentua ainda mais a necessidade da criação de uma legislação que resolvesse as questões do lixo naquela ocasião.

Os resultados dos Censos Demográficos do IBGE, de 1989 e 2000, mostram que, enquanto a população aumentou 16%, a quantidade de lixo coletada, no mesmo período, aumentou em 56%. Em 2000 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) já mostrava que cerca de 20% dos domicílios brasileiros não possuíam, sequer, o lixo coletado e que a maioria dos municípios brasileiros, 64% destinava seus resíduos sem tratamento em lixões ou cursos d'água, degradando o solo, a água e o ar e trazendo problemas à saúde pública.

Quadro 3: Número de Municípios brasileiros que destinavam os resíduos sólidos para vazadouros a céu aberto (lixões).

Grandes Regiões	Número de Municípios
Norte	380
Nordeste	1598
Sudeste	311
Sul	182
Cento-Oeste	339
Total/Brasil	2.810

Fonte: IBGE, PNS (2008)

Quando ocorreram as primeiras pesquisas sobre saneamento, em 1989, por exemplo, os projetos ligados à reciclagem eram quase inexistentes nos municípios brasileiros, mesmo assim foram identificados 58 municípios com programas de coleta seletiva, tendo aumentado a quantidade de experiências para 451 municípios em 2000, e para 994 em 2008, em um universo de 5.564 municípios (Relatório PNS/IBGE 200).

Segundo dados apresentados pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE) em 2011, o lixo das cidades brasileiras é um dos mais ricos do mundo em matéria orgânica, embalagens e diversos materiais com valor comercial. Descartados de maneira correta poderia ser um poderoso gerador de riqueza. No entanto, o cenário caótico apresentado pelos indicadores relacionados ao tema mostra que o caminho tomado pelo país estava na contramão, ao invés de riqueza gerava um passivo social e ambiental sem precedentes, principalmente no entorno dos espaços de descarte final dos resíduos.

Além da degradação ambiental, encontram-se os catadores de materiais recicláveis que vivem dos materiais coletados nas ruas, em lixões ou em aterros controlados. Os indicadores revelados pelo relatório do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) em 2008 mostrava a situação degradante vivida pelos catadores nos lixões e nas ruas do país. O relatório caracterizou os catadores como parte do contingente de desempregados e destituídos de padrões mínimos de vida, que buscam as áreas ambientalmente degradadas para se fixar e os lixões, muitas vezes, surgem como único meio de sobrevivência para essas pessoas.

Durante o processo de observação realizada no lixão do Aurá, em Belém do Pará, ainda em uma fase de contextualização para o início da pesquisa, em 2014, foi possível notar que esses trabalhadores realizavam seu trabalho em condições bastante insalubres, geralmente sem equipamentos de proteção, resultando em alta probabilidade de adquirir doenças, além dos diversos riscos sociais encontrados naquele espaço. Na figura 11 é possível observar o cenário em que se encontrava o lixão no último ano do prazo de fechamento do mesmo, conforme previsto na PNRS.

Figura 11: Cenário encontrado no Lixão do Aurá/Belém em 2014



Fonte: Autoral feita em agosto/2014.

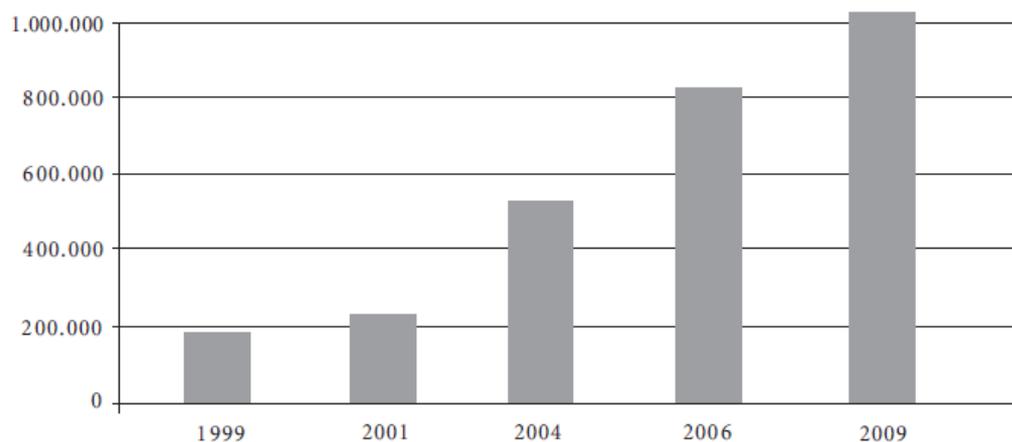
Em 2000, o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) realizou uma pesquisa sobre a situação dos lixões no Brasil e identificou que os catadores de materiais recicláveis estavam presentes em 3.800 municípios brasileiros. Os trabalhadores atuavam na informalidade e conseguiam acessar entre 10% e 20% dos resíduos urbanos, em um sistema que o relatório do UNICEF descreve como:

“[...] um circuito econômico complexo, que passa por intermediários e termina nas empresas de reciclagem de plástico, vidro, papel, alumínio e ferro. Estima-se que os catadores sejam responsáveis por 90% dos materiais que alimentam as indústrias de reciclagem no Brasil, fazendo do País um dos campeões mundiais de reciclagem de alumínio” (2000 p 21).

O referido relatório estimula a reflexão de que a reciclagem de materiais, que em outros países, como o Japão, por exemplo, é associada à modernidade, mas no Brasil é baseada na exploração da miséria de parte da população.

Na Figura 12, a seguir, é possível perceber a evolução do número de catadores de materiais recicláveis existentes no Brasil, sejam autônomos ou organizados em cooperativas e associações de catadores, num período entre 1999 a 2009.

Figura 12: Evolução do número de catadores no Brasil



Fonte: CEMPRE (2011)

O levantamento realizado pelo CEMPRE identificou que em uma década houve crescimento do número de catadores no Brasil e que esse crescimento, se dava de acordo com o aumento da proliferação dos lixões e do desemprego nas cidades.

Trabalhando de maneira informal de forma individual, ou organizada em cooperativas ou associações.

É importante assinalar que esses trabalhadores já vinham realizando um importante trabalho, contribuindo para o retorno de diferentes materiais para o ciclo produtivo, geração de energia e de matéria prima, evitando que diversos materiais fossem destinados aos lixões. Pereira e Teixeira (2011) destacam que em Belo Horizonte, por exemplo, os catadores eram tratados com repressão e violência porque eram vistos como “vagabundos e delinquentes” e que a partir de 1993 o governo passou a reconhecê-los, e a criar medidas para que a situação fosse resolvida, adotando medidas de inclusão, como a implantação de coleta seletiva com a participação de catadores.

A realidade dos lixões e dos catadores de resíduos no Brasil pode ser focalizada pela teoria dos múltiplos fluxos que estabelece que uma vez reunidos, os indicadores podem contribuir para chamar a atenção dos formuladores de políticas para a existência de uma questão. Capella (2005) destaca que os indicadores auxiliam na demonstração da existência de uma questão, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção. Deste modo, é possível afirmar que os dados apresentados pela Pesquisa Nacional de Saneamento, ratificados pelo UNICEF e CEMPRE, entre os anos de 1989 a 2010, apresentam indicadores que contribuíram para a chamada de atenção dos governantes para a questão dos resíduos sólidos no Brasil, que teve como principal agravante a proliferação dos lixões, em todo país, e a situação de degradação humana causada pela convivência dos catadores de materiais recicláveis nos lixões.

Porém, segundo Capella (2005) por vezes não é somente por meio dos indicadores que uma questão será reconhecida como um problema. A autora destaca que é necessária a ocorrência de outros mecanismos do fluxo de problemas como a ocorrência de Eventos Foco, de grande magnitude como crises, desastres ou símbolos e feedback de políticas já implantadas.

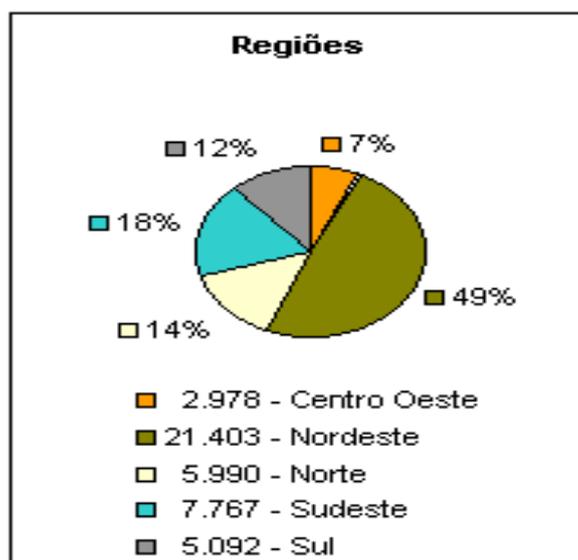
3.1.2 Evento Foco de grande repercussão

Além da divulgação de indicadores negativos sobre a questão dos resíduos a pesquisa identificou a ocorrência de um evento foco de grande repercussão, que comoveu o País e ocupou o noticiário internacional.

De acordo com o relatório da UNICEF, divulgado em 2000, em 1994 várias crianças que trabalhavam no lixão de Aguazinha, em Olinda PE, foram hospitalizadas com intoxicação alimentar, com a suspeita de que haviam ingerido carne humana, retirada do lixo hospitalar que era depositado no lixão, junto com os demais resíduos da cidade. A UNICEF resolveu interferir e de forma decisiva tornou pública a discussão sobre o problema do lixo, visto que um dos seus objetivos chamar a atenção para as situações de descumprimento de determinados direitos de crianças e adolescentes que estejam sendo desconsiderados pelos governos e pela sociedade.

Assim, o UNICEF, que desde 1994 já trabalhava pela erradicação do trabalho infantil no Brasil, em 1998 tomou a iniciativa de inserir o tema da erradicação do trabalho infantil com o lixo como uma de suas prioridades de ação. Nesse ano realizou uma pesquisa que estimou que cerca de 45.000 crianças trabalhavam na catação de lixo no país e 30% delas estavam fora da escola.

Figura 13: Crianças que trabalhavam em lixões, em 1999.



Fonte: Relatório UNICEF: Programa Nacional Lixo & Cidadania Conquistas, Desafios e Perspectivas (2002).

De acordo com o relatório da pesquisa apresentada pelo UNICEF em 1998:

“[...] as crianças nos lixões são expostas desde os primeiros dias de vida aos perigos decorrentes do movimento de caminhões e máquinas, ao fogo, aos objetos cortantes e aos alimentos contaminados. Essas crianças estão sujeitas a problemas sociais como a gravidez precoce, abuso sexual e uso abusivo de drogas”.

Conseqüentemente, em 1998 o UNICEF juntamente com diversas organizações governamentais criou o Fórum Nacional Lixo & Cidadania que, no ano seguinte, lançou a campanha: “Criança no Lixo, Nunca Mais”, como uma ação nacional pela erradicação do trabalho infantil nos lixões e na coleta de lixo nas ruas.

O apelo emocional trazido pela campanha deu ampla visibilidade ao tema sobre a situação de calamidade pública pela qual passavam as famílias que viviam dos e nos lixões, provocando comoção e indignação nacional e internacional.

A mobilização da imprensa proporcionou uma extensa divulgação sobre a situação das crianças brasileiras que trabalhavam com o lixo. No lançamento da campanha, o editorial do jornal Correio Brasiliense declarou que: “[...] a existência de uma multidão de meninos buscando a sobrevivência no lixo constitui mau presságio, pois sugere que poderá não haver nenhum futuro”.

Nas principais emissoras de televisão foi exibido um filme de um minuto, que mostrava algumas crianças que viviam nos lixões, no qual as mesmas falavam sobre os seus sonhos de se tornar professora, engenheiro, médico e esportista. O filme contou ainda com a participação de Renato Aragão, embaixador do UNICEF no Brasil, naquela ocasião, assim como outros artistas, que também se envolveram na campanha: O poeta Thiago de Mello fez um poema dedicado às crianças do lixo; Joãozinho Trinta fez um lixão cenográfico em um túnel no Rio de Janeiro, mostrando as crianças saindo do trabalho com o lixo e se dirigindo para a escola.

Deste modo, a campanha “Criança no Lixo, Nunca Mais” contribuiu para que houvesse o reconhecimento do problema sobre o trabalho infantil e a situação dos lixões. De acordo com o relatório do UNICEF de 2002:

“[...] a campanha foi apresentada à sociedade brasileira pelos titulares das entidades da coordenação do Fórum Nacional Lixo e Cidadania. No lançamento da campanha, a representante do UNICEF no Brasil, Reiko Niimi, o então Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, o Secretário de Desenvolvimento Urbano, Sérgio Cutolo, o representante do Ministério Público Federal, Roberto Gurgel e da Caixa Econômica Federal, reconheceram publicamente o problema e a necessidade da articulação nacional para o seu enfrentamento”.

Após o Fórum ter denunciado o problema, através da veiculação nas mídias nacional e internacional, diversas reportagens sobre campanha e sobre a vida das crianças nos lixões foram premiadas e ficou ainda mais evidente a necessidade de mudança do grave quadro social e ambiental relacionado ao lixo no Brasil.

Cabe notar que em relação ao evento foco, a mídia foi identificada pela pesquisa como um ator fundamental. O evento das crianças trabalhando nos lixões, assim como a ação gerada a partir dele, a campanha “Criança no Lixo Nunca mais”, tiveram a mídia como um poderoso aliado, contrariando o modelo dos fluxos, que considera a mídia como pouco influente no processo de formação de políticas públicas. Na visão de Kingdon (2007), a mídia é importante, mas com a ressalva de que sua baixa influência na formação da agenda pode ser atribuída ao pouco tempo em que as questões permanecem em pauta, as notícias são temporárias e obedecem a ordem do dia, e estão concentradas mais sobre os efeitos das políticas públicas do que na formação em si. Para o autor a mídia é importante no processo de comunicação de uma determinada questão e para avolumar a adesão a movimentos já iniciados e que não há, portanto, um grande efeito nem na formação da agenda nem na especificação de alternativas.

Portanto, como a ótica do autor também se baseia nos pressupostos fundados no paradigma da racionalidade limitada, o fato de um tema ser veiculado na mídia por um tempo e depois ser abandonado por ela, seguiria um processo semelhante a memória de curto prazo nas decisões humanas, Kingdon (2007) reforça ainda que eventos isolados, descritos como eventos focos, sozinhos raramente são capazes de elevar um assunto à agenda, eles geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção preexistente de um problema, mas não de serem definidores exclusivos da entrada de um tema na agenda do Governo.

No processo de formulação da agenda da PNRS a ação da mídia distancia-se da teoria dos múltiplos fluxos e coaduna-se com a observação de Frey (2000), cumprindo um papel importante, chamando a atenção para um fenômeno em particular, o que pode ter contribuído de forma significativa para que o mesmo se tornasse um problema, constituindo-se em objeto de políticas públicas.

Deste modo, a pesquisa identificou que houve forte atuação da mídia nos três mecanismos: No fluxo de problemas, tornou públicas as informações sobre os indicadores alarmantes identificados na PNS; em relação ao evento foco, contribuiu para que houvesse ampla divulgação nacional e internacional sobre o tema do trabalho infantil nos lixões e a campanha “Criança no Lixo Nunca Mais” e, ainda, como um importante meio de *feedback* sobre os problemas e as medidas implementadas nos municípios brasileiros que estavam buscando solucionar os problemas relacionados a questão dos resíduos.

Assim, de acordo com Fuks (2000) uma alegada condição não constitui um problema social enquanto não for anunciada publicamente como tal, os três mecanismos foram evidenciados pela mídia para que houvesse o reconhecimento do problema.

3.1.3 *Feedback* de Políticas já implementadas

Considerando o *feedback* como terceiro mecanismo pelo qual questões passam a ser considerados como problemas de políticas públicas, Calmon e Costa (2007) descrevem que o mesmo é obtido pela ação governamental, através de canais como monitoramento sistemático, reclamações recebidas e experiências adquiridas.

No caso da questão dos resíduos sólidos, foi possível constatar, através dos dados recolhidos na pesquisa que o *feedback* ocorreu a partir das experiências adquiridas com a implantação de Políticas Públicas de resíduos sólidos por governos locais, conforme evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 4: Leis Estaduais, anteriores a PNRS que tratam sobre o tema dos Resíduos Sólidos.

Estado	Lei nº	Data	Conteúdo
Rio Grande do Sul	9921	27/06/1993	Dispõe sobre a gestão dos resíduos sólidos, nos termos do artigo 247, parágrafo 3º da Constituição do estado e dá outras providências.
Ceará	13.103	24/01/2001	Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências
Santa Catarina	13.557 ²⁹	17/11/2005	Lei institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos
São Paulo	12.300	16/03/2006	Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes
Minas Gerais	18.031	12/01/2009	Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Fonte: Autoral, a partir da pesquisa documental.

A experiência da implantação da Lei em Minas Gerais, mais precisamente em Belo Horizonte, obteve um amplo destaque nacional, porque de acordo com Pereira e

²⁹ Revogada pela Lei 14.675/2009

Teixeira (2011) os atores que operaram desde a formulação e implantação da política local passaram a ocupar posições importantes em cargos do governo em âmbito nacional e influenciaram de forma bastante significativa com processo de inserção e desenvolvimento do tema na agenda do governo federal.

Em entrevista para a presente pesquisa, o representante do Movimento Nacional de Catadores (MNCR) do Rio Grande do Sul relatou que a experiência de Belo Horizonte, com a criação da Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE) em 1990, e a criação do programa de coleta seletiva municipal em 1993, pelo então prefeito Patrus Ananias, teve bastante repercussão nacional e internacional e foi considerada a experiência mais exitosa do país, pois pela primeira vez era estabelecido um convênio entre prefeitura e uma organização de catadores, isso ajudou a legitimar um modelo de atuação governamental para inserção dos catadores.

O representante do MNCR destacou também que com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) o ex-prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias assumiu como ministro e levou com ele alguns assessores que atuaram no processo da ASMARE, com destaque para Heliana Katia Tavares, engenheira civil com especialização em Engenharia Sanitária e Ambiental, que assumiu a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva, passando a coordenar o Comitê de Inclusão Social e Produtiva dos Catadores (CIISC) construindo parcerias para o desenvolvimento de ações em apoio aos catadores e contribuindo para elaboração da PNRs.

Portanto, o terceiro elemento do fluxo de problemas se deu com o *feedback* das experiências adquiridas por Patrus Ananias e Heliana Tavares, que juntos exerceram papéis importantes no desenvolvimento da parceria entre poder público e sociedade civil no programa coleta seletiva em Belo Horizonte. Eles chegaram ao quadro de gestão do governo federal e continuaram a desenvolver ações ligadas as questões dos catadores.

A partir da análise da ocorrência dos três mecanismos do fluxo de problemas: Indicadores, evento foco (com destaque para a contribuição da mídia) e feedback, é possível afirmar que a questão dos resíduos sólidos, pode ser considerada um problema, baseado na afirmação de Capella (2007) de que o fluxo de problemas se compõe com a ocorrência dos seus três mecanismos, contribuindo assim para que assuntos que antes eram “estados de coisas” se transformem em problemas.

3.2 O FLUXO POLÍTICO: PRINCIPAIS ATORES E INFLUÊNCIAS EXERCIDAS

A outra questão central da pesquisa consiste na investigação sobre a ocorrência do fluxo político, observando quais as influências exercidas pelos atores participantes no fluxo político para formação da agenda da PNRS, considerando o tempo em que permaneceu em discussão e deliberação.

Na teoria dos múltiplos fluxos, o fluxo político também aparece como um elemento fundamental na definição da agenda governamental e na mudança para agenda de decisões. É importante ressaltar a posição de Kingdon (2003) quando sinaliza que no fluxo político os consensos e coalizões são construídos a partir de um processo de barganha e negociação política com atores, visíveis e invisíveis, atuantes no processo da formação na agenda. Para tanto, Souza (2007) afirma que é importante reconhecer que além do governo outros seguimentos também se envolvem na formulação de políticas públicas e no seu processo, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo. E essa diversidade de atores junto com o encolhimento do papel do governo, por conta de diversos fatores como globalização entre outros, tornam a atividade de formular políticas públicas, e até de governar, ainda mais complexas.

Ao analisar o fluxo político, ocorrido na formação da agenda da PNRS, observa-se a ocorrência dos três mecanismos que compõe esse fluxo na perspectiva de Kingdon: O “clima” ou “humor” nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no interior do governo. Nos dois últimos são apresentados os principais atores que exerceram influência sobre a agenda governamental.

3.2.1 Mudanças no Clima ou Humor Nacional no período entre 1989 a 2010

Segundo o modelo de múltiplos fluxos o “Clima ou Humor Nacional” do fluxo político refere-se especialmente a conjuntura política, econômica e social do país, mas principalmente a maneira como a opinião pública está pensando. Segundo Calmon e Costa (2007) esse elemento sinaliza ao governo como se encontra a disposição nacional, considerando que esta passa por mudanças constantes pode ser uma importante causadora de mudanças nas políticas públicas.

Os autores que abordam esta dimensão da formação da agenda de políticas públicas consideram que é difícil medir de forma precisa esse clima e humor nacional, para isso é necessária consulta em diversas fontes.

Assim, a presente pesquisa analisou os índices de satisfação popular elaborados por institutos de pesquisa, fatos sobre a conjuntura política e econômica ocorrida no período estudado (1989 a 2010), principalmente ao contexto mundial das questões ambientais, a análise sobre o contexto em que se davam os mandatos executivos e uma breve análise do processo de tramitação do projeto de lei PL 203/1991 em tramitação na câmara dos deputados.

O tema dos resíduos sólidos entrou na agenda governamental na década de 1980 quando segundo Silva (1999) diversos fatores estimulavam o debate ambiental no Brasil, desde fatores internacionais ao clima da democratização que ocorria internamente. Esse clima tornava possível a inserção de temas que, de certa forma, eram restritos aos então conhecidos países desenvolvidos, além do mais as críticas ao projeto desenvolvimentista dos governos militares reforçava a apoio na defesa do meio ambiente.

Nas últimas duas décadas testemunhou-se a emergência do discurso da sustentabilidade como a expressão dominante no debate que envolveu as questões ambientais. Essa renovação discursiva pôde ser observada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CONUMAD), também conhecida como ECO-92, evento onde chefes de Estado de todo mundo estabeleceram compromissos de cooperação entre países do Norte e do Sul para a promoção de um ambiente sadio. Silva (1999) destaca que o melhor momento que definiu a natureza das discussões ambientais no final da década de 1980 foi a divulgação, em 1987, do relatório da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) encomendado pelas Nações Unidas a um grupo de pesquisadores mundiais conhecido como Relatório Brundtland, intitulado “Nosso Futuro Comum” ele consolidou a expressão “Desenvolvimento Sustentável” como versão mais visível do ambientalismo.

Dentre os principais compromissos assumidos pelas autoridades mundiais, conforme Silva (1999) ressalta, os temas estavam em torno da proteção da camada de ozônio, da biodiversidade, da promoção do desenvolvimento sustentável entre outros

documentos³⁰. Assim o clima mundial se mostrava bastante favorável à criação de políticas ambientais que buscassem resolver os problemas causados pela ação humana ao meio ambiente e isso incluía as questões sobre o lixo produzido no interior das cidades.

Como resultado da análise sobre o contexto político nacional do processo decisório da PNRS é importante considerar que o mesmo ocorreu em um período de quatro mandatos executivos, com diferentes formas de entendimento e condições de implementação de políticas públicas. A despeito do humor internacional positivo diante do tema ambiental, o clima e humor nacional que permeavam os mandatos executivos que antecederam o Governo de Luís Inácio Lula da Silva se mostrava pouco favorável a implantação de políticas como a PNRS.

O Governo de José Sarney³¹ por exemplo, passava por um momento de restabelecimento de eleições diretas e por um processo constituinte. Junto com os governos de Fernando Collor e Itamar Franco³² os três governos passaram por momentos de crise e recessão e buscavam a recuperação da economia. Após o impedimento do presidente Collor, Itamar Franco que o substituiu tinha como prioridade absoluta sanar a crise econômica instalada no país.

Os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) podem ser caracterizados, principalmente pela tentativa de estabilização da economia do país, o governo continuou focado na pauta econômica, onde a prioridade da agenda governamental visava resolver as questões de hiperinflação.

Outra prioridade de FHC foi a criação de Leis voltadas para a área econômica e administrativa, além da busca por equilíbrio no sistema político, esforçando-se para aprovação da reeleição. No segundo mandato, o governo passou por uma grande crise internacional, que afetava o real, desemprego crescente de 33%, aumento da dívida externa e aumento da desigualdade social (FILHO 2002, KOIFMAN 2001 E SKDMORE 2004).

30 Viola (1996) destaca o Protocolo de Montreal em 1987, a Emenda de Londres em 1990, a criação do *Global Enviromental Facility* em 1991, a Convenção do Rio, a Agenda XXI e o Acordo de Madri em 1992, a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU em 1993 e a Convenção de Viena em 1995.

³¹ José Sarney 1985 a 1990

³² Fernando Collor 1989 a 1992
Itamar Franco 1992 a 1994

Apesar do contexto conturbado, é possível identificar que algumas medidas em relação à questão dos resíduos foram tomadas no período em que FHC era presidente, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 5: Ações e medidas tomadas por FHC relacionada à questão dos resíduos sólidos no Brasil de 1996 a 2002:

Ano	Ações/Medidas
1996	Financiamento de projetos de aterros sanitários para prefeituras via Caixa Econômica Federal. Projeto “Entulho Bom” na Bahia e projetos de educação ambiental com foco na gestão de resíduos urbanos em Macaé, no Rio de Janeiro, em Recife e em Mata de São João na Bahia.
1998	Resolução CONAMA 1/1998 ³³ , recomendava diversas responsabilidades aos Municípios.
2000	Criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI ³⁴ , que segundo relatório do UNICEF de 2012, conseguiu a inserção de 15 mil crianças, que viviam nos lixões e ainda garantiu o pagamento de bolsa-escola ³⁵ para suas famílias. Lei nº 9.966/2000 – que penalizava a poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias em águas; Lei nº 9.974/2000 –que regulamenta o destino final dos resíduos e embalagens
2000 - 2002	Destinação de R\$ 289 milhões para a área de resíduos sólidos a 688 municípios, através da FUNASA, SEDU e MMA
2002	A FUNASA realizou investimentos na área de resíduos sólidos no âmbito da política nacional de saúde, reconhecendo a vinculação direta de problemas de saúde com a destinação inadequada do lixo.
2002	Ministério do Trabalho e Emprego regulamenta a categoria dos catadores como profissão na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO ³⁶ .

³³Os estabelecimentos discriminados no item1 são responsáveis pelo correto gerenciamento dos resíduos sólidos gerados por suas atividades, desde a origem até o destino final.

4.2 As entidades prestadoras de serviços, sejam públicas ou privadas que executem no todo ou em parte processo de gerenciamento dos resíduos sólidos, são responsáveis pelo cumprimento do disposto nesta Resolução, no que se refere à parcela do serviço que realizam.

4.3 As entidades citadas no item 4.2 devem possuir um responsável técnico devidamente qualificado para o serviço prestado.

4.4 Os responsáveis pelo serviço de gerenciamento de resíduos sólidos deverão submeter os funcionários envolvidos com os procedimentos de manuseio, coleta, transporte, armazenamento, tratamento e/ou destinação final a programas de treinamento visando sua integração e reciclagem.

³⁴ Esse programa, gerido Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é desenvolvido em parceria com os diversos setores dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil.

³⁵**Bolsa escola federal:** Foi um programa de transferência de renda do governo federal, implementado em 2001 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Auxiliou famílias que se encontravam na linha de extrema pobreza no Brasil quando, em 2003 foi incorporado ao Programa Bolsa Família pelo presidente Lula, pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003.

³⁶ CBO 5192-05_ Definição de catador: Catador de sucata (cooperativa), triador de sucata (cooperativa), enfardador de sucata (cooperativa). Descrição Sumária: Catam, selecionam e vedem materiais recicláveis como papel, papelão e vidro, bem como materiais ferrosos e não ferrosos e outros materiais recicláveis.

Fonte: Autoral, a partir da pesquisa documental

A despeito da desconfiança internacional, no primeiro mandato de Lula. O governo desfrutou de um cenário bastante diferente em termos de clima e humor político Nacional. Pereira e Pinto (2012) chamam atenção para o fato de Lula ter sido o primeiro presidente, desde o início de 1980, que assumiu a presidência sem ter como principal objetivo o combate à inflação, pois encontrou um período de rápido crescimento econômico mundial, tendo a sua primeira grande crise só no final de 2008.

Em seu segundo mandato o Brasil estava preparado para enfrentar essa crise, com boas reservas de recursos e um sistema bancário fortalecido e saneado ainda no governo anterior, com controle de metas de inflação, estabilidade econômica, balança comercial superavitária, queda do desemprego, além de expressiva redução na pobreza.

Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) a redução da pobreza ocorreu por conta dos investimentos na ampliação dos programas sociais como bolsa família e fome zero, por exemplo. Era evidente a ascensão de questões sociais, antes na agenda do partido para integrarem a agenda do governo federal.

Outro fator que contribuía para um clima favorável se dava pela força do governo, do presidente Lula, que constituiu ampla coalizão junto aos parlamentares. A partir dos dados da pesquisa DataFolha, vemos que o governo Lula (2003-2010) possuiu 25% de cadeiras em sua coalizão de apoio e 60% dos ministérios, constituindo-se em uma força de apoio significativa.

Outro fator importante e favorável ao governo Lula era demonstrado no nível de popularidade alcançado pelo presidente, com economia em alta, a confiança dos eleitores aumentava ainda mais. Segundo dados do DataFolha, a popularidade de Lula no início do segundo mandato estava em 52% entre os que consideravam o governo entre ótimo ou bom, encerrando em 2010 com o nível de satisfação de 76% entre os que consideravam o governo ótimo ou bom, e somente 4% entre ruim ou péssimo.

A pesar da PNRS estar tramitando no legislativo, nos períodos anteriores ao governo Lula, não havia um clima ou humor político favorável a aprovação de leis de interesse do governo, como a PNRS, pois as prioridades estavam centradas, principalmente na resolução das questões econômicas, o que impossibilitava uma ação governamental que tomasse a questão como algo prioritário. Kingdon (2003) ressalta que o clima ou humor político possibilita algo semelhante a um “solo fértil” para algumas ideias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à

agenda enquanto outras são descartadas. Portanto, considerando o clima ou humor político nacional, a PNRS encontrou tal solo fértil em um ambiente com conjuntura política, econômica e social favorável e ainda o carisma do governante voltado para o tema.

Por tanto, o resultado do levantamento documental realizado na pesquisa, demonstra que um dos fatores para que a política demorasse 21 anos para ascender da agenda de governo para a agenda de decisões, se deu por conta do o clima e humor político desfavorável, deixando paralisado o processo de tramitação. Após 2003 ela é retomada novamente na agenda governamental do poder executivo, passando a agenda de decisões em 2010, quando houve a aprovação da PNRS.

3.2.2 Atuação das Forças Políticas Organizadas

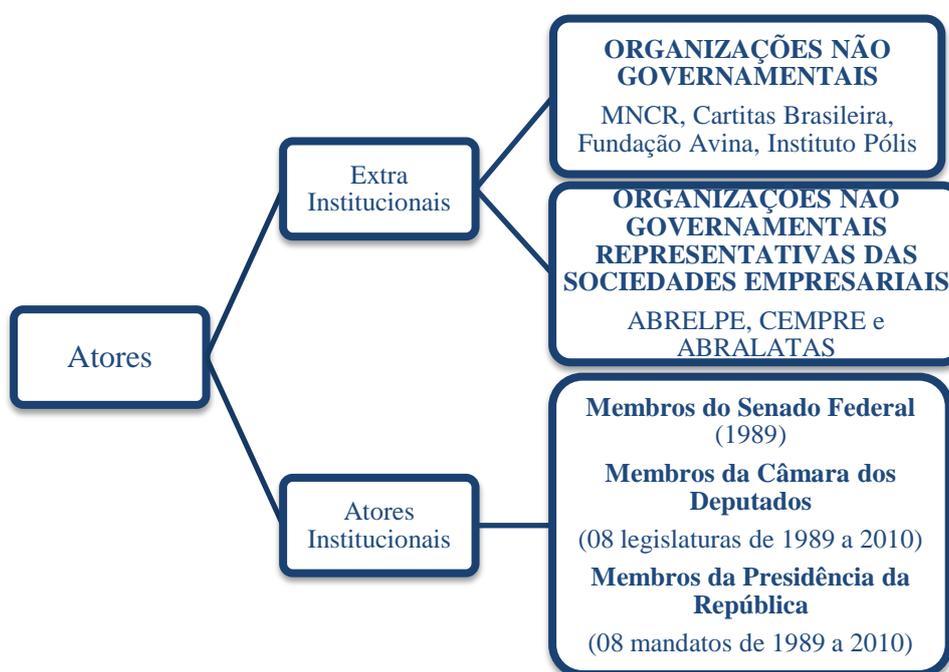
Considerando que a definição de políticas em contexto de democracia é sempre um processo decisório que envolve conflitos de interesses, é necessário pensar que a sociedade é composta por diversos grupos, seguimentos políticos, cada um com suas ideologias, visões de mundo e esses grupos estão a todo o momento debatendo sobre como o Estado e o governo deve agir. Souza (2007) adverte que é necessário compreender a política pública como e ao analisa-la deve ser observado: Quem ganha, o que ganha, porque ganha e em que momento.

Ao analisar os atores e os conflitos de interesses existentes no processo de formação da agenda da PNRS, foi possível observar que a participação dos mesmos não se deu de forma idêntica. Conforme prevê a teoria Kingdon (2003) ressalta que alguns atores são mais influentes na definição da agenda governamental, ao passo que outros exercem maior influência na definição das alternativas. Os participantes atuam em arenas específicas, que por vezes se cruzaram, mas cada um com papéis definidos.

Para descrever os atores institucionais que aparecem na presente pesquisa sobre a formação da PNRS se faz necessário esclarecer que neste trabalho, são destacados como atores institucionais os atores governamentais, conforme prevê a teoria dos múltiplos fluxos. Os membros da assessoria da administração pública (Presidente, Executivo e membros nomeados para exercer cargos públicos comissionados), parlamentares, funcionários do Congresso e integrantes do funcionalismo de carreira entre outros.

Os atores extra institucionais apontados pela presente pesquisa são atores não governamentais, são os membros dos grupos de pressão, os acadêmicos, pesquisadores e consultores, partidos políticos³⁷ e opinião pública. Esses atores são divididos entre organizações representativas das sociedades, sem fins lucrativos, e as organizações representativas das sociedades empresariais, além dos Fóruns constituídos de representações institucionais e extra institucionais, conforme demonstrado na figura seguinte.

Figura 14: Atores institucionais e extra institucionais.



Fonte: Autoral, elaborado a partir da pesquisa realizada.

Os Atores Institucionais são considerados como os membros visíveis pela teoria dos múltiplos fluxos, sua atuação ocorre na arena formal de decisões, seja na arena legislativa ou executiva. No caso da PNRS os atores institucionais concentraram-se principalmente nas arenas Legislativa e Executiva.

Os principais atores presentes na arena legislativa podem ser observados desde o início da tramitação do projeto de Lei ³⁸ em 1989 no Senado, pautado pelo Senador Francisco Rollemberg (PFL/SE) na comissão de Seguridade Social e Família. Por ser médico o tema do PLS iniciou a tramitação com o tema voltado para o

³⁷ Podem atuar tanto como institucionais ou extra institucionais,

³⁸ PLS 354/1989

acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde.

Outros atores foram fundamentais no processo de tramitação. Vindo do Senado, em 1991³⁹, o PL passou a tramitar na Câmara dos Deputados e nessa arena, passou por 08 legislaturas até sua aprovação em 2010. Nesses quase 20 anos diversos atores parlamentares contribuíram para o formato final da PNRS.

Ao analisar a tramitação foi identificado que além da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o PL passou por mais duas comissões, de 1991 a 2000 ficou na Comissão de Seguridade Social e Família e de 2001 a 2010 em Comissão Especial criada para proferir parecer ao PL. Dependendo da mudança nas legislaturas, as comissões ganhavam relatores diferentes, tendo na Comissão de Seguridade Social e Família passado por 03 relatores e a Comissão Especial por 05 relatores diferentes.

As mudanças dos chefes do poder executivo, também refletiu na escolha dos relatores das comissões, sendo que os oito relatores pertenciam se não ao mesmo partido, mas à base aliada do presidente, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 6: Relatores das Comissões pelas quais passou o PL 203/1991

Mandato Executivo	ANO	COMISSÃO	RELATOR/A
Fernando Collor	1991	Comissão de Seguridade Social e Família	Dep. Jamil Haddad (PSB)
Itamar Franco	1992 a 03/1995	Comissão de Seguridade Social e Família	Dep. Rita Camata (PMDB)
Fernando Henrique Cardoso	1996	Comissão de Seguridade Social e Família	Dep. Sergio Arouca (PCB)
	1999 – 2000	Comissão de Seguridade Social e Família	Dep. Carlos Mosconi (PSDB)
	2001 – 2002	Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 203/1991	Dep. Emerson Kapaz (PSDB)
Luís Inácio Lula da Silva	2005	Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 203/1991	Dep. Ivo José – Relator designado (PT)
	2006 – 2009	Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 203/1991	Dep. Feu Rosa (PP)
			Dep. Cezar Silvestre (PPS)
2010	Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 203/1991	Dep. Dr. Nechar (PP)	

Fonte: Autoral a partir da pesquisa documental

³⁹ PL 203/1991

O fato de os relatores serem do mesmo partido ou serem da base aliada pode configurar que havia uma priorização do tema por parte do executivo, porém houve a demora significativa na aprovação da Lei em tramitação. Silva (1999) sugere que as políticas ambientais, cujos problemas e benefícios atingem diretamente toda a sociedade, é complexa e permeada por múltiplas disputas de interesses e por ser de natureza difusa os temas não sugerem consensos fáceis entre os interesses defendidos por congressistas, por exemplo.

Essa complexidade, apontada por Silva (1999) pode ser explicada pelos 78 apensos propostos entre 1993 a 2009, no período de tramitação da PNRS.

A despeito do tempo na demora a aprovação da lei, outros atores aparecem como imprescindíveis no processo de formação da agenda da PNRS, os membros do poder executivo.

Antes mesmo de a lei ser aprovada, utilizando-se de seus poderes de agenda e medidas provisórias, o presidente Luís Inácio Lula da Silva tomou diversas medidas que já sinalizavam a preocupação com o problema dos resíduos sólidos.

Desde a constituição de 1988, quando a gestão dos resíduos, entre outras políticas passaram a cargo dos municípios, importantes marcos legais foram instalados pelos atores institucionais, na busca de contribuir com o fortalecimento da gestão ambiental no país, porém a atuação do poder executivo frente à questão dos resíduos se tornou marcante a partir de 2003, quando diversas medidas foram tomadas, antecedendo a PNRS.

Quadro 7: Ações e medidas tomadas pelo Executivo a partir de 2003.

LEI/DECRETO	OBJETO
Resolução CONAMA Nº 330/2003	Institui a Câmara Técnica de Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos. ⁴⁰
Decreto 7405/2003	Constituição do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC)
Decreto nº 4.954, de 14 de janeiro de 2004	Dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção, descarte e do comércio de fertilizantes e substratos para plantas destinados à agricultura.
Resolução CONAMA Nº 358/2005	Dispõe sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde e dá outras providências ⁴¹
Decreto 5.940, de 2006	Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.
Lei 11.445, de Janeiro de 2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera diversas leis ⁴² com destaque para alteração na 8.666, sobre a dispensa de licitação na contratação de cooperativas e associações de catadores para realização da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis. Esses grupos devem ser formados exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.
Resolução CONAMA Nº 404/2008	Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. ⁴³

Fonte: Autoral, a partir da pesquisa documental ratificado pelas entrevistas qualitativas.

O desempenho do governo federal, a partir de 2003, pode ser observado pelas leis e decretos aprovados e pelas confirmações obtidas nas entrevistas realizadas durante a pesquisa. Os membros das organizações MNCR, CEMPRE, ABRELPE, Cáritas e CIISC, foram unânimes em reconhecer a importância dessas medidas por contribuírem de forma significativa na celeridade e aprovação da PNRS.

⁴⁰Data da legislação: 25/04/2003 - Publicação DOU nº 082, de 30/04/2003, pág. 197 - Alterada pelas Resoluções nº 360, de 2005, e nº 376, de 2006.

⁴¹Data da legislação: 29/04/2005 - Publicação DOU nº 084, de 04/05/2005, págs. 63-65

⁴² Altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978 e dá outras providências.

⁴³Data da legislação: 11/11/2008 - Publicação DOU nº 220, de 12/11/2008, pág. 93

Através das entrevistas foi possível identificar que essa atuação do executivo, ocorreu de acordo com a teoria dos múltiplos fluxos, pois se deu por meio de empreendedores de políticas que chegaram a ocupar altos postos em funções burocráticas e, o principal deles, representado na figura do presidente e assessores experientes na implantação de políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos vindos de Minas Gerais. Esses foram os atores institucionais responsáveis por articular as bases necessárias para aprovação PNRS.

Confirma-se, portanto a teoria de Kingdon (2007) sobre o valor dos empreendedores de políticas públicas, como indivíduos que, tal como empreendedores de negócios, colocam seus recursos como tempo, energia, reputação e até dinheiro a disposição para promover uma política ou uma questão em troca da antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, orientados a suas metas ou solidários. Vale observar que o comportamento do governo Lula se deu por conta da sua ligação com os movimentos sociais ligados ao tema e a agenda partidária tradicionalmente orientada para a implantação de políticas que envolvam a resolução de questões sociais.

Os empreendedores podem estar no governo, seja no poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, como parlamentares ou assessores, ou a te mesmo fora dele, em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia etc.

É importante ressaltar que as ações realizadas pelo governo FHC concentraram-se, principalmente nos repasse de recursos para implantação de programas que resolvessem a situação dos municípios. E a partir de 2003 o executivo inicia as bases para a aprovação da PNRS, utilizando seus poderes de agenda, toma diversas medidas para acelerar o processo de aprovação da PNRS. Destaca-se nesse processo a criação do Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores, que passou a implantar o programa pró-catador que garantiria o fortalecimento das forças políticas organizadas, especialmente do MNCR.

De tal modo, os membros do CIISC também configuram-se como atores importantes pois se encontravam em um importante espaço de articulação das instituições governamentais e não governamentais, proporcionando os debates relacionados a implantação da PNRS. E com a regulamentação da lei ⁴⁴ passou a estabelecer diretrizes para a criação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, sob a

⁴⁴A PNRS foi regulamentada pelo Decreto Nº 7.404/2010 em 23 de dezembro de 2010

responsabilidade da União, com a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Quadro 8: Resumo da atuação dos atores institucionais no processo de formação da PNRS.

Ano	Atores	Atuação
1989	Senado	✓ Proposição do primeiro projeto sobre a questão dos resíduos, o PLS/1989
1991 a 2010	Câmara dos Deputados	✓ Tramitação iniciada em 1991 com contribuição dos deputados com 78 apensos propostos
1989 a 2010	Governo Federal	✓ Repasses de verbas aos municípios; ✓ Partir de 2003 inicia as bases para a aprovação da PNRS; ✓ Criação do CIISC e do programa Pró Catador e estabelecimento do Plano Nacional de Resíduos Sólidos ✓ Fortalecimento das forças políticas organizadas, especialmente do MNCR; ✓ Participa dos seminários realizados pelas organizações representes das sociedades empresariais

Fonte: Autoral, a partir da pesquisa documental ratificada por entrevistas qualitativas.

A participação dos atores extra institucionais também foi analisada, e para melhor explicação, foram identificados como: Organizações Não Governamentais (ONG's) representativas das sociedades empresariais e dos Movimentos Sociais.

Com relação à atuação das organizações representativas das sociedades empresariais, a pesquisa identificou nos relatórios de eventos realizados pelo governo, como consultas públicas, conferências e entrevistas, evidências de três organizações que influenciaram o processo de formulação da PNRS: Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alumínio (ABRALATAS) Associação Brasileira de Limpeza Pública (ABRELPE) e o Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE).

A ABRALATAS foi criada em 2003 por fabricantes brasileiros de lata de alumínio para bebidas, mas antes de ser criada, as empresas eram representadas pela Associação Brasileira de Alumínio (ABAL), surgida em 1989 quando as latinhas começam a ser produzidas no Brasil.

Em entrevista para pesquisa, o presidente da associação (período de 2003 a 2004) disse que a associação foi criada para ser a voz dos fabricantes de latas de

alumínio em todos os espaços de decisão que envolvesse o tema. Significa dizer que a associação tem o objetivo de defender os interesses dos fabricantes de latas de alumínio. Deste modo, a atuação da associação no processo de formação da PNRS pode ser mais bem compreendida pela declaração de outro presidente da organização (período de 2004 a 2010):

“[...] a ABRALATAS passou a interagir com governos e instituições sempre em defesa do setor, da reciclagem, da sustentabilidade, da educação ambiental, da qualificação da mão de obra e no fortalecimento institucional. Foi um processo de institucionalização, consolidação e formação da ABRALATAS”.

O entrevistado declarou também que a partir de 2006 a associação garantiu a aproximação do setor junto aos órgãos públicos, participando ativamente da construção da PNRS e após sua aprovação, na construção da proposta dos acordos setoriais, exigência da própria PNRS. Além disso, contribuiu para o desenvolvimento das cooperativas de catadores de materiais recicláveis em várias regiões e realizou diversas campanhas de educação ambiental por meio da realização da ação: Ciclo de debates ABRALATAS, ocorridos em diversas regiões do país.

Outro grupo que se destacou nas contribuições e influências a PNRS foi a ABRELPE. Segundo entrevista com o gestor da organização, desde sua fundação em 1976 por um grupo de empresários que iniciavam as atividades de coleta e transporte de resíduos sólidos, a associação tem pautado sua atuação na representação e defesa do setor, promovendo o desenvolvimento técnico-operacional da gestão de resíduos sólidos no Brasil. Uma das formas utilizadas pela organização para influenciar e/ou pressionar o governo diante dessa questão se dá pela disseminação de informações sobre o setor de limpeza Urbana, por meio de estudos, pesquisas, eventos e palestras voltadas para os mais diversos públicos atuantes no setor. Como por exemplo, o lançamento do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, em 2003, que conquistou espaço como uma das principais fontes de dados com relação aos temas sobre resíduos no Brasil.

O terceiro grupo representativo do setor empresarial que se destaca na influência e contribuições para o formado da PNRS foi o CEMPRE. Surgido em 1992 é uma associação sem fins lucrativos, mantida por empresas privadas ⁴⁵de diversos setores,

⁴⁵ Entre elas estão: Ajinomoto, AmBev, ADM, Arcor, Batavo, Bauducco, Beiersdorf/Nivea, Brasil Kirin, Braskem, Bunge, Cargill, Carrefour, Casas Bahia, Coca-Cola, Danone, Dell, Diageo, Femsas, Gerdaul,

dedicado à promoção da reciclagem dentro do conceito de gerenciamento integrado do lixo. Desde a sua formação o CEMPRE atua na conscientização da sociedade sobre a importância da redução, reutilização e reciclagem de lixo através de publicações, pesquisas técnicas, seminários e a divulgação de banco de dados sobre a situação dos resíduos no país.

Quadro 9: Atuação das Organizações Não Governamentais, Grupos de pressão/Organizações representativas das sociedades empresariais.

Ano de Fundação	Atores (Grupos de Pressão)	Atuação
1992	CENPRE	Formação de opinião Pública; Ações de conscientização social; Formação e capacitações por meio de programas de conscientização sobre o cuidado com resíduos; Realização de pesquisa para levantamento de dados sobre a situação dos Resíduos no Brasil; Realização de eventos que discutam o tema da reciclagem; Criação de metodologias de acompanhamento dos catadores de materiais recicláveis; Assessoria técnica a poderes públicos sobre a implantação da PNRS.
1976	ABRELPE	Representação dos interesses das empresas de Limpeza Urbana; Formação de opinião pública pautando temas sobre a situação dos resíduos na sua publicação anual: Panorama dos resíduos Sólidos no Brasil.
2003	ABRALATAS	Representação dos interesses das empresas fabricantes de latas de alumínio.

Fonte: Autoral, baseado na pesquisa documental, ratificado por entrevistas qualitativas.

As organizações não governamentais também foram identificadas na pesquisa, com participação bastante expressiva em relatórios e documentos analisados. Dentre elas, destacam-se: O Instituto Pólis, a Cáritas Brasileira e a Fundação Avina como organizações que contribuíram de forma significativa com a organização e o fortalecimento dos catadores de materiais recicláveis para a defesa e contribuições na pauta da PNRS.

Heineken Brasil, Hersheys, HP, Johnson & Johnson, Klabin, Mondelez, McDonalds, Nestlé Waters, Nestlé, Owens Illinois, Grupo Pão de Açúcar, Pepsico do Brasil, Procter & Gamble, Philips, SC Johnson, SIG Combibloc, Suzano, Tetra Pak, Unilever Brasil, Vigor e Walmart Brasil.

Fundado em 1987, o Instituto Pólis é uma Organização não Governamental de atuação nacional e internacional que tem como principal objetivo contribuir para a construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas.

O Instituto concentra-se no plano das relações entre as representações da cidadania e os governos locais, nas políticas públicas e nos processos de participação popular, trabalhando para o fortalecimento dos movimentos sociais, na organização de fóruns e redes, na análise da gestão municipal e de políticas públicas. Na prática atua realizando seminários e debates públicos, atividades de capacitação, mapeamentos socioculturais, consultorias, além da articulação de ONGs e da atuação em Conselhos municipais e nacionais e em Redes e Fóruns.

O instituto iniciou sua atuação no tema Resíduos Sólidos em 1991, no contexto da realização da Conferência das Nações Unidas em Defesa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, a Rio 92, quando discutia sobre a sua intervenção no evento. Segundo Elisabeth Grimberg⁴⁶, coordenadora de Resíduos Sólidos, o Instituto decidiu por apresentar a questão urbana na Conferência, pois o tema não havia sido previsto para discussão, propondo à coordenação do Fórum Global a criação de uma conferência específica sobre as cidades e, ao coordenar suas atividades, coordenou também a elaboração do Tratado “Por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”, que se constituiu uma referência mundial na discussão da sustentabilidade das cidades.

A partir do ano de 1998, intensifica sua atuação quando passou a integrar o Fórum Nacional Lixo e Cidadania, ao qual participou da campanha “Criança no Lixo Nunca Mais”, e em 2008 foi co-promotora da criação de uma articulação nacional de organizações pela PNRS, passando a integrar-se na rede internacional GAIA Alternativas à Incineração que atua no sentido de impedir a implantação de tecnologias voltadas para a queima de resíduos sólidos dado seu impacto ambiental e também social⁴⁷.

A segunda organização que se destacou o processo de formação da PNRS foi a Cáritas Brasileira. Organização foi fundada em 1956, pertencente à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, que compõe uma das 164 organizações-membros da rede Cáritas Internacional presente no mundo.

⁴⁶Sócia fundadora do Instituto Pólis, integra a equipe técnica desde 1989. Foi Coordenadora Executiva no período entre 1993 e 1997, responsável pela criação do Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo,

⁴⁷ Redução da participação dos catadores em processos de recuperação de materiais recicláveis

Sua atuação no contexto da formação da PNRS se deu ainda na década de 1999, quando a organização atuou na articulação e organização das cooperativas e associações de catadores, para o enfrentamento da pobreza e pela valorização da profissão de catador de materiais recicláveis.

A organização atuou assessorando os grupos informais na formação de cooperativas e associações, apoiando na organização do trabalho, além de atuar no fortalecimento da estrutura para auxiliar em trabalhos como: obtenção de galpão para estocar os materiais coletados, equipamentos de proteção, máquinas de processamento de materiais, entre outros.

Em entrevista, uma ex-técnica da Cáritas, que atuou nas ações referentes ao tema, de 2007 a 2009, declarou que a partir de 2003, mesmo antes da aprovação da PNRS, mais de 5,7 mil catadores foram beneficiados em todo o país com os programas assumidos pela Cáritas em parceria com o governo federal. Um exemplo foi o convênio estabelecido entre Cáritas e o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS para implantação da Coleta Seletiva Solidária na Esplanada dos Ministérios no período de 2004 a 2007. Além deste, houve também o convenio para realização do Programa Cataforte, estabelecido entre Cáritas e Fundação Banco do Brasil – FBB, este visava o fortalecimento e das cooperativas de catadores em todas as regiões do Brasil no período entre 2007 a 2009.

A técnica da Cáritas destacou ainda que a perspectiva adotada nas ações desenvolvidas pelos projetos davam bastante destaque para a defesa e garantia dos direitos dos catadores e ao auto reconhecimento como cidadãos de direitos para que buscassem reivindicar o acesso aos serviços públicos de saúde, educação e moradia, dentre outros.

Outra ação desenvolvida pela organização foi a constante mobilização para erradicação do trabalho infantil. Apesar da extinção do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, continuou com essa pauta, realizando ações com filhos e filhas de catadores, buscando diminuir o trabalho de crianças na catação, proporcionando sua inserção em programas governamentais, além da permanência na escola.

A terceira organização que aparece como ator importante na formação da PNRS é a Fundação AVINA, fundada em 1994 pelo empresário suíço Stephan Schmidheiny. A organização tem por objetivo apoiar processos colaborativos que melhoram a qualidade dos vínculos entre empreendedores, empresas, organizações na América.

Segundo a técnica da Avina, entrevistada para esta pesquisa, a fundação teve um papel fundamental no processo de formação da PNRS, principalmente no processo de fortalecimento das cooperativas e associação de catadores. A entrevistada ressalta também que desde 2008, a fundação vem atuando, em parceria com o governo federal, na articulação de apoios de sociedade empresariais na América com as ações de fortalecimento das organizações de catadores de materiais recicláveis para atuação na área produtiva.

Em 2008, por exemplo, a fundação estabeleceu convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, MDS e o MNCR, acessando U\$7,9 milhões para a realização do projeto “Integração Socioeconômica dos Catadores de Materiais Recicláveis”. De acordo com informações obtidas no site da organização, os recursos foram investidos ao longo de 04 anos em ações de integração social e profissionalização produtiva e contribuiu diretamente com a sustentabilidade econômica dos catadores e suas famílias por meio da integração a cadeia produtiva, do desenvolvimento de opções geradoras de renda, do fortalecimento dos vínculos e da solidariedade da comunidade. A iniciativa contemplava cinco comunidades de cidades brasileiras: Belém, Brasília, Salvador, Abreu e Lima, e Aracaju.

Analisando a atuação das organizações nos anos que antecederam a PNRS é possível perceber que havia uma forte preocupação com o formato que a PNRS tomaria quando da sua aprovação, principalmente relacionado ao tema da inclusão dos catadores de materiais recicláveis. Os convênios e projetos firmados pelas organizações, em parceria com o governo geralmente mostram diversas ações de fortalecimento dos catadores para intervenção social, seja na reivindicação de direitos, auto reconhecimento e principalmente para organização coletiva, de modo que pudessem atuar no processo produtivo.

As organizações já sinalizavam uma antecipação às exigências de organização que a PNRS viria fazer aos trabalhadores. Conforme prevê a seção IV da lei 12.305/2010⁴⁸ a PNRS recomenda as prefeituras que implantem a coleta seletiva com a participação de catadores organizados em cooperativas, associações ou outras formas de organização.

⁴⁸§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Municípios que:II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

Quadro 10: Resumo da atuação das ONG's atuantes na formação da PNRS.

Ano de Fundação	Atores	Atuação
1956	Caritas Brasileira	Ponte entre governo e catadores; Repasse de verbas do governo par fomento do MNCR; Assessoria a grupos informais na formação de cooperativas e associações; Apoio na organização do trabalho e fortalecimento da estrutura para desempenho do processo produtivo.
1987	Instituto Polis	Participação no FNLC e na Campanha Criança do Lixo Nunca mais; Realização de seminários e debates públicos sobre o tema dos resíduos sólidos; Criação do Fórum Lixo e Cidadania de São Paulo; Realização de estudos e pesquisas sobre o tema do lixo, disponíveis em publicações, artigos e documentos; Publicação da Revista Pólis, com mais de 40 números publicados, divulgou vários estudos realizados pelo Instituto sobre reforma urbana.
1994	Fundação Avina	Ponte entre governo e catadores; Repasse de verbas do governo par fomento do MNCR; Fortalecimento das organizações de catadores de materiais recicláveis para atuação na área produtiva.

Fonte: Autoral, a partir da pesquisa.

Durante a pesquisa foi possível constatar outras organizações da sociedade civil que atuaram nas ações de fortalecimento dos catadores de materiais recicláveis.

Quadro11: Outras organizações participantes no processo de fortalecimento da organização social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis antes e depois da PNRS

ORGANIZAÇÃO	CONTRIBUIÇÃO	FONTE DE FINANCIAMENTO
Organização do Auxilio Fraternal – OAF	Capacitação de lideranças, fortalecimento do MNCR e estudo do custo do posto de trabalho do catador	MDS ⁴⁹
PANGEA	Capacitação das cooperativas e associação dos catadores para auto gestão.	MDS, FBB ⁵⁰ , FUNASA ⁵¹
Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável – INSEA	Realização de assessoria e encubação de cooperativas e associação de catadores, seminários com a participação de pesquisadores nacionais e internacionais, catadores, ambientalistas, gestores, técnicos e interessados na temática.	Petrobras, FBB e MDS

Fonte: Autoral, a partir da pesquisa.

⁴⁹ Ministério do Desenvolvimento Social.

⁵⁰ Fundação Banco do Brasil

⁵¹ Fundação Nacional de Saúde

Portanto, a atuação das organizações não governamentais contribuiu significativamente para a organização dos catadores de materiais recicláveis, criando as condições para participação nos projetos de coleta seletiva nos municípios, conforme orientação da lei.

Ao verificar a participação de cada ator diante do contexto problemático da realidade dos lixões no país, era evidente que havia um movimento que propunha mudanças na forma do descarte do lixo no país, porém não é difícil pressupor que havia também enorme preocupação com as mudanças que a regulamentação traria principalmente para as populações que viviam dos materiais recicláveis.

E para que essas populações não fossem “tragadas” pelo mercado da reciclagem, o formato final da lei recomenda que os municípios inserissem os catadores nos projetos de coleta seletiva, para tanto foi estabelecendo como condição de inserção que os mesmos deveriam estar organizados em cooperativas ou associações de catadores. Era a preocupação das organizações, refletida mais tarde na lei. Fato que pode justificar os convênios firmados entre governo federal e as ONG’s, pois antes mesmo da PNRS ser aprovada, elas atuam fortemente nas ações de fortalecimento dos grupos de catadores, com recursos advindos do governo federal, que diante da pressão das mesmas, reconheceu que os catadores mereciam atenção especial na PNRS.

Outras forças políticas foram imprescindíveis no processo de formação da PNRS e se apresentaram como grupos de pressão⁵² ao governo: O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC).

De acordo com o relatório do UNICEF, publicado em 2002, no decorrer da década de 1990 as experiências de cooperativas e associações de catadores se espalharam pelo Brasil, formando a base inicial do que viria se tornar o MNCR. Eles começavam a se estruturar com a contribuição de diversas organizações que lutavam pela inclusão social no País, como: A Organização do Auxílio Fraternal (OAF), Cáritas

⁵² A despeito da diferença entre grupos de interesses e grupos de pressão, esta pesquisa adota a ideia de grupos de pressão, a partir de Olson (1999), quando indica que os mesmos são entendidos como as atividades de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através de sanções ou ameaças de uso dessas para influenciar sobre decisões tomadas pelo poder político. Os grupos de pressão surgem se esforçando para fazer frente a um problema imediato, na base de um só interesse, e depois se transformam para prestar serviços necessários aos seus associados. Apesar de terem em vista influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, eles não participam diretamente no processo eleitoral e, por isso mesmo, não estão interessados em gerir o poder político, mas aproximar-se dele com frequência para influenciar as opções.

Brasileira e Pastorais. Inicialmente essas organizações constituíram o Fórum Nacional de População de Rua⁵³.

Em entrevista o membro⁵⁴ da coordenação nacional do MNCR disse que o movimento enquanto organização de pressão popular começou a aparecer em meados de 1999 por ocasião do 1º encontro dos catadores de papel, mas foi fundado em junho de 2001 no 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis em Brasília. Evento que reuniu mais de 1.700 catadores e catadoras, naquela ocasião foi lançada a Carta de Brasília, documento que expressava as principais necessidades dos trabalhadores sobreviviam da coleta de materiais recicláveis.

O entrevistado ressalta que antes mesmo da criação do MNCR, os grupos de catadores já impulsionavam a luta por direitos em diversas regiões do Brasil, destacando a organização de cooperativas e associações em Porto Alegre, São Paulo e Minas Gerais.

No encontro realizado em Brasília, os catadores firmaram posição e passaram a atuar como movimento nacional, munidos da seguinte pauta de reivindicações: O reconhecimento da profissão de catadores; linhas de financiamento específicas para a categoria, Implantação de uma política de coleta seletiva que privilegie as associações e cooperativas de catadores, qualificação profissional e erradicação dos lixões. E nesse mesmo ano tiveram a primeira reivindicação atendida pelo então presidente FHC: A profissão de catador foi reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Outro representante dos catadores⁵⁵, entrevistado, relatou que a conquista do reconhecimento dos catadores como profissão foi a mais importante conquista para os catadores no início do Movimento, porque mudou a percepção dos poderes públicos sobre o papel desempenhado pelos catadores. Confirmou ainda que a partir de 2003 o MNCR passou a receber diversos incentivos do governo federal, através das organizações não governamentais como a Cáritas e a Fundação Avina, para garantir o fortalecimento do movimento.

Considerando a teoria dos múltiplos fluxos, sobre atuação das forças políticas organizadas, cabe lembrar que os formuladores podem perceber se o ambiente é

⁵³Movimento que deu início ao MNCR.

⁵⁴ Alex Cardoso – Membro da Executiva Nacional do MNCR

⁵⁵ Marcelo Rocha – MNCR Pará

propício ou não a uma proposta quando um determinado assunto é ou não apoiado por determinadas forças, no entanto, a percepção de que alguma proposta não conta com o apoio desses setores não significa que o mesmo será abandonado, isso indica que haverá mais custos. No caso da PNRS, quando a questão dos resíduos retomou a agenda de decisões, a partir de 2003, o governo federal se antecipou a esses custos e realizou uma série de investimentos em um processo que garantiu apoio das ONG's e Movimentos sociais ao governo.

Os apoios do governo aos grupos de pressão, consistiram na criação do programa pró catador, que entre outros programas, garantiu recursos financeiros para o fortalecimento do MNCR. Com esses recursos eram viabilizados projetos de inclusão e capacitação dos catadores, através de projetos realizados pelas ONG's e o amplo apoio aos eventos realizados por grupos empresariais, sobre o tema dos resíduos. Eles reuniam comunidades de especialistas, imprensa, entre outros atores, para discutir a questão dos resíduos sólidos e o governo federal se fazia presente com os técnicos do Comitê Interministerial de Inclusão Sócio produtivo dos Catadores e do Ministério do Meio Ambiente, validando as propostas debatidas e definidas nesses espaços.

Desta forma, na formação da agenda da PNRS, confirma-se a teoria dos múltiplos fluxos em relação aos custos gerados na busca por apoio dos atores para a uma questão de políticas públicas.

Outro ator identificado na pesquisa foi o Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC), criado em 1998, momento em que o UNICEF assumiu o tema de combate ao trabalho infantil nos lixões de todo o Brasil. A organização promoveu uma ampla mobilização nacional, aglutinando atores de diversos seguimentos em busca da resolução da problemática que os lixões a céu aberto traziam.

No início o FNLC foi constituído por 19 instituições⁵⁶, coordenado de forma colegiada, incluindo organizações governamentais e não governamentais, como:

⁵⁶ ABEMA - Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente, ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, AIDIS/DIRSA - Ass. Interamericana de Eng. Sanitária e Ambiental/Divisão de Resíduos Sólidos, ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Autônomos em Saneamento, BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, CAIXA - Caixa Econômica Federal, CEMPRES - Compromisso Empresarial Para Reciclagem, CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - Pastoral da Criança, Cáritas Brasileira, FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, FUNASA - Fundação Nacional de Saúde, IBAM - Instituto Brasileiro da Administração Municipal.

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, MMA/SQA - Ministério do Meio Ambiente - Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, MPF/PGR - Ministério

representantes do UNICEF, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério Público Federal, da Caixa Econômica, da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e da ONG Missão Criança.

Dentre os principais objetivos dessa articulação, havia o destaque para três temas: A erradicação da dramática situação do trabalho de crianças e adolescentes nos lixões, inserindo-as na escola e em atividades sócio educativas complementares; a inserção social e econômica dos catadores, garantindo apoio e fortalecendo o seu trabalho em programas de coleta seletiva, reutilização e reciclagem de lixo e por último, a mudança na destinação de lixo no Brasil, erradicando os lixões, recuperando as áreas já degradadas e implantando aterros sanitários. Três medidas que mais tarde, em 2010 foram refletidas na agenda do governo e inseridas na PNRs.

Conforme citado na descrição do Evento Foco, a atuação do FNLC se deu com a articulação de atores e na realização da campanha: “Criança no lixo nunca mais. O Fórum desenvolveu esta campanha contando com a mobilização dos municípios para realização da mesma em todo país. Diversos municípios foram convidados a assinar um Termo de Intenção de participação no Programa, mas a influência do FNLC não refletiu no resultado da adesão dos municípios. No quadro 12 seguinte, são apresentadas as quantidades de municípios que aderiram a campanha no Brasil.

Quadro 12: Municípios que aderiram à campanha: “Criança no Lixo nunca mais” até novembro de 2002.

CENTRO-OESTE		
Estado	Total de Municípios	Municípios que aderiram
DF	1	1
GO	246	70
MS	77	37
MT	139	87
Total	463	195
NORDESTE		
Estado	Total de Municípios	Municípios que aderiram
AL	102	40
BA	417	154
CE	184	82
MA	217	48
PB	223	72
PE	185	95
PI	222	57
RN	167	55
SE	75	41
Total	1792	644
NORTE		
Estado	Total de Municípios	Municípios que aderiram
AC	22	13
AM	62	22
AP	16	4
PA	143	46
RO	52	22
RR	15	7
TO	139	34
Total	449	148
SUDESTE		
Estado	Total de Municípios	Municípios que aderiram
ES	78	46
MG	853	411
RJ	92	50
SP	645	334
Total	1668	841
SUL		
Estado	Total de Municípios	Municípios que aderiram
PR	399	225
RS	497	288
SC	293	163
Total	1189	676
Brasil	5561	2504

Fonte: Relatório UNICEF: Programa Nacional Lixo & Cidadania Conquistas, Desafios e Perspectivas (2002).

Sobre o FNLC, em entrevista para o presente trabalho, a ex-técnica da Cáritas Brasileira⁵⁷ afirmou que a contribuição do mesmo foi tão significativa que se tornou

⁵⁷Terezinha Mescouto, atuou no programa de apoio e fortalecimento dos catadores na região norte – CATAFORTE.

referência na preocupação com a situação dos resíduos sólidos e com a presença das crianças nos lixões. Os municípios recebiam diversas orientações de como proceder diante do problema, junto com os termos de compromisso enviados aos municípios, o Fórum encaminhava, de forma gratuita um kit contendo diversos manuais que serviriam como instrumento de trabalho para que cada município pudesse se informar sobre como buscar uma solução para o enfrentamento do problema do lixo no município.

Quadro 13: Manuais sobre como enfrentar o problema do lixo disponibilizados pelo Fórum Nacional Lixo e Cidadania.

MANUAIS	ABORDAGEM
Manual do Promotor ⁵⁸	Abordava a questão da reciclagem e explicava importância de parcerias com os catadores, trazendo indicações de leis relativas aos temas crianças e meio ambiente e propondo um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC a ser firmado entre o poder público e o Ministério público.
Manual do Catador ⁵⁹	Curso completo de capacitação de catadores de lixo, com dicas sobre como estimular a formação de cooperativas.
Manual para o Prefeito. Criança, Catador & Cidadão” ⁶⁰	Reunião de experiências de prefeituras que tiveram o apoio do UNICEF para enfrentar o problema, apresentando os erros e acertos das experiências.
Manual de Financiamento ⁶¹	Ensinava a como cessar recursos e empréstimos para programas de gerenciamento de lixo, capacitação de profissionais, de catadores e para formação de cooperativas.
Manual da Coleta Seletiva ⁶²	Abordava aspectos da minimização da geração do lixo com relato de 22 experiências de coleta seletiva em todo o Brasil que continuavam funcionando mesmo após a mudança na administração pública municipal.
Manual da Bolsa Escola Cidadã ⁶³	Apresentava 100 perguntas e respostas sobre a bolsa escola.

A ex-técnica da Cáritas declarou, ainda, que as instituições parceiras também receberam materiais informativos com dados sobre crianças no lixo no Brasil e sobre a campanha, chamando a atenção sobre o problema das crianças. Outro destaque sobre a atuação consiste na realização da articulação com os órgãos formuladores de políticas públicas, ele proporcionou a aproximação dos técnicos responsáveis pela proposição de alternativas políticas referentes ao tema e pela implementação de programas, para a incorporação dos princípios do Programa Lixo & Cidadania. A mobilização desses

⁵⁸ Elaborado pelo Ministério Público Federal

⁵⁹ Elaborado pelo CEMPRE

⁶⁰ Elaborado pelo UNICEF

⁶¹ Elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente

⁶² Elaborado pelo Instituto Pólis

⁶³ Elaborado pela ONG Missão Criança

técnicos se dava através de convites para participação em seminários e encontros realizados pelas organizações participantes do Fórum.

Outra conquista evidente, que foi além da confiança dos municípios, foi gerada através da participação de técnicos responsáveis pelas políticas públicas nos debates proporcionados pelo FNLC. Esses técnicos contribuíram para que a coleta de informações sobre a situação dos catadores e crianças na coleta de lixo nas ruas e nos lixões fossem incluídas na PNS de 2000, realizada pelo IBGE.

Quadro 14: Atuação dos Grupos de pressão

Ano de Fundação	Grupos de pressão	Atuação
2001	MNCR	Organização nacional dos catadores/as de materiais recicláveis; Mobilização nacional pela valorização dos catadores como trabalhador; Realização de encontros e debates nacionais com a presença dos técnicos do CIISC; Realização do Natal dos catadores com a participação do Presidente Lula em SP; Participação nas reuniões do CIISC influenciando técnicos do governo Federal.
1998	FNLC	Articulação de Organizações públicas e privadas; Realização da campanha “Criança no Lixo Nunca Mais”; Articulação das ações e das instituições Incentivo à criação de fóruns estaduais e municipais; Envolvimento do Ministério Público; Articulação com os agentes financiadores, para ampliar e dar racionalidade aos investimentos feitos na área.

Fonte: Autoral, a partir da pesquisa documental.

No caso da formação da PNRS, a pesar da participação dos atores, confirma-se a teoria que confere aos atores governamentais as maiores condições de atuar na formação da agenda. Observando a participação dos atores, é possível perceber os atores não governamentais, os extra institucionais, aparecem como fundamentais, mas sua participação não ocorre no estabelecimento da agenda, mas na proposição de alternativas.

A ação dos atores extra institucionais ocorreu de forma concomitante a ação governamental, e em certos momentos, participando da mesma arena, como foi o caso da participação no FNLC e no CIISC.

O governo teve total apoio das forças políticas organizadas para que fosse elaborada a PNRS no formato em que foi aprovada, pois as organizações extra

institucionais contribuíram de forma significativa em apoio à ação governamental, principalmente quando executando recursos do governo federal, contribuíram com a implantação de projetos para fortalecimento dos catadores.

De modo similar à teoria, é possível identificar como atores visíveis participantes da formação da PNRS: Os membros do poder legislativo (Deputados e Senadores), o governo federal (presidente Luís Inácio Lula da Silva e os membros oficiais do CIISC), além da mídia que teve papel fundamental, contrariando a teoria. E como atores invisíveis, os que operaram de forma indireta no processo político: O CEMPRE, ABRELPE, ABRALATAS, Instituto Pólis, Cáritas Brasileira, Fundação Avina, FNLC e MNCR, entre outros.

Os atores invisíveis identificados na pesquisa, em um primeiro momento, atuam de modo que pode até contrariar a teoria, pelo fato de participarem ativamente do processo de formatação da PNRS, pressionando os técnicos do governo, principalmente quando passam a compor o CIISC, arena formal criada pelo governo federal, porém a composição formal do CIISC, apresentada no Decreto, não contempla as organizações não governamentais, apenas os órgãos da administração pública.

Em uma segunda análise a teoria dos múltiplos fluxos se confirma, a medida em que os atores, enquanto forças políticas organizadas, até participam da arena formal, mas não possuem capacidade e poder de decisão. Eles foram imprescindíveis para a formatação da lei, mas as decisões foram encaminhadas de fato por uma representação técnica do governo o CIISC.

Além das decisões dos parlamentares que contou com o poder de agenda do presidente para acelerar a decisão, Calmon e Costa (2007) lembram que os políticos eleitos analisam a posição das forças políticas organizadas e tomam posição em relação a um tema, dependendo do consenso ou conflito existente. Kingdon (2007) afirma que a partir da análise sobre as forças políticas os políticos detectam se há consenso entre elas, tendem a seguir a mesma posição, mas são eles quem decidem.

Portanto, no processo de formação da PNRS a posição de apoio ao tema, a participação na arena formal de decisões, mesmo sem poder decisivo, os atores invisíveis operaram na influência direta aos atores visíveis, principalmente sob o governo federal (técnicos, assessores do CIISC e o presidente) quando este toma diversas medidas em favor dos catadores.

3.2.3 As Mudanças ocorridas na Arena Governamental e a agenda da PNRS.

O terceiro elemento capaz de afetar a agenda, no fluxo político, são as mudanças que ocorrem dentro do próprio governo. Kingdon (2003) esclarece que tratam-se de mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental; mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Para o autor, estes eventos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental, pois desencadeiam mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, por tanto o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda.

Nos 21 anos de tramitação da PNRS, ocorreram diversas mudanças no interior dos poderes executivo e legislativo, com destaque para: As mudanças de gestão e as mudanças de pessoas em posições estratégicas. Essas confirmam o elemento do fluxo político apontado pela teoria.

Em relação às mudanças ocorridas no interior do legislativo, elas ocorreram de forma concomitante aos mandatos do executivo. Considerando que a PNRS já vinha tramitando no legislativo desde 1989, o projeto de lei 203/1991 ficou na comissão de seguridade e família na câmara dos deputados até o ano 2000, passando por quatro relatores diferentes e iam mudando de acordo com as mudanças nos mandatos do poder executivo, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 15: Comissões pelas quais passou a PNRS

ANO/MANDATO	COMISSÃO	RELATOR
1991	Comissão de Seguridade Social e Família	Dep. Jamil Haddad (PSB)
1992 ao início de 1995	Comissão de Seguridade Social e Família	Dep. Rita Camata (PMDB)
1996 – 1998	Comissão de Seguridade Social e Família	Dep. Sergio Arouca (PCB)
1999 – 2000	Comissão de Seguridade Social e Família	Dep. Carlos Mosconi (PSDB)
2001 – 2002	Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 203, de 1991	Dep. Emerson Kapaz (PSDB)
2003 – 2005	Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 203, de 1991.	Dep. Ivo José (PT) Relator designado
2006 – 2009	Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 203, de 1991	Dep. Feu Rosa (PP)
		Dep. Cezar Silvestre (PPS)
2010	Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 203, de 1991	Dep. Dr. Nechar (PSB) – Novo relator designado pela comissão

Fonte: Autoral, a partir da análise da tramitação.

Ao analisar a tramitação da PNRS, identificou-se que o projeto, saído do Senado, inicialmente versava sobre a disposição, acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos dos serviços de saúde. Ao longo do tempo, outros assuntos referentes ao descarte do lixo foram sendo incluídos. Assim como, houve também diversas mudanças nos relatores, nos perfis e partidos, o que torna evidente que nas mudanças nas legislaturas e no poder executivo podem influenciar no formato da política pública.

Sobre isso, Kingdon (2011) observa que quando uma questão envolve áreas distintas, elas geram disputas sobre sua competência. As disputas podem levar a uma situação de imobilidade governamental, mas também à inclusão de questões na agenda. No caso dos parlamentares, por exemplo, eles podem disputar os créditos por um projeto com impacto popular e, nessa disputa, o assunto pode se tornar proeminente e ganhar espaço na agenda. Entre outros fatores, esse pode explicar porque um PL como o da PNRS pode passar tanto tempo para entrar na agenda de decisões, mesmo com os diversos problemas.

Esse tempo também pode ter referência na troca de legislaturas ou na influência do poder executivo. A PNRS, por exemplo, após passar pela Comissão de Constituição

e Justiça, passou por mais duas comissões, essas duas últimas contaram com nove relatores diferentes, a medida que havia mudança de legislatura ou no executivo. Outro fator que mostra a complexidade da proposta é demonstrada na quantidade de apensos que o PL recebeu, mais precisamente 78 apensos para chegar ao formato em que foi aprovada em 2010, uma proposta que começou com o tema de destinação e acondicionamento de resíduos de saúde termina na PNRS.

Com relação às mudanças de gestão no poder executivo, o resultado da análise apresenta que a partir 2003, com o advento do governo Lula, diversas medidas foram tomadas em relação à questão dos resíduos, por iniciativa do poder executivo. Segundo Kingdon (2007, 2011) o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda, por conta das prováveis mudanças institucionais que ocorrem dentro da estrutura administrativa. A criação do CIISC, por exemplo, composto por diversos ministérios e órgãos da administração pública e ligado diretamente a Secretaria Geral da Presidência da República demonstra que houve a priorização do tema por parte do poder executivo.

Outro fato importante, que confirma a teoria, ocorrido em 2003 foi a indicação, feita pelo presidente Lula, de Patrus Ananias para a posição estratégica de Ministro do Desenvolvimento Social e combate a fome. O novo ministro era ex-prefeito de Belo Horizonte (MG) onde foi bastante atuante na gestão dos resíduos sólidos com a participação dos catadores. Trata-se de uma experiência trazida pelo Ministro para atuação no governo federal.

Considerando que Kingdon (2003) ressalta que a mudança de competências sobre determinadas questões também podem causar efeitos e que cada setor dentro do governo, como agências, administração, comitês parlamentares, podem reivindicar autoridade para atuar no seu campo de atividade.

Patruz Ananias nomeou Heliana Katia Tavares⁶⁴ como secretária da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP) esta por sua vez, passou a coordenar o CIISC. Uma secretária com bastante experiência na área de resíduos sólidos, pois além da sua formação e experiência profissional foi uma das idealizadoras do FNLC e da campanha Criança No Lixo Nunca Mais. Em entrevista, Alex Cardoso, membro da executiva

⁶⁴Engenheira Civil (1981) com especialização em saneamento básico (1982) pela UFMG e mestrado em Desenvolvimento Sustentável (2013) pela UnB. Possui experiência em saneamento, mobilização social e gestão dos resíduos sólidos urbanos. Foi membro do Conselho Diretor e coordenadora nacional do Comitê Permanente de Resíduos sólidos da ABES, diretora e vice diretora de Resíduos Sólidos da *Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria Y Ambiental*.

nacional do MNCR, chama a atenção para o fato de que os dois, Patruz e Heliana, fizeram parte da implantação do projeto de coleta seletiva em Belo Horizonte que se tornou projeto de referência nacional para o MNCR, pois ele aliava a parceria entre o poder público e os catadores.

Em análise a documentos expedidos pela prefeitura de Belo Horizonte, foi possível confirmar que a secretária havia ocupado o cargo de Superintendente de Limpeza Urbana de Belo Horizonte durante o governo de Patruz, e que a partir do convite do ministro continuou a atuar na área, favorecendo a inclusão dos catadores, através desta secretaria, em âmbito federal.

Confirma-se aqui a afirmação de Pereira e Teixeira (2011) de que esses dois atores atuaram com o que a teoria chama de empreendedores de políticas. Concordando com Kingdon (2007) quando afirma que o empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório.

Conforme afirmação do representante do MNCR, Heliana era bastante preparada, possui experiência técnica necessária e atuava na articulação de diversos atores que compunham o CIISC, tanto em âmbito governamental quanto fora do governo.

Outro fato que merece destaque com a mudança no governo foi a chegada do presidente Lula ao poder. A mudança de governo trouxe outro empreendedor de políticas, que atuou fortemente na formação da PNRS, o então Presidente Lula aparece na pesquisa como o principal impulsionador para que ocorresse a mudança na agenda e o tema dos resíduos fosse reconhecido como um problema e tomado como prioridade para ser solucionado.

Reconhecidamente como um líder carismático, o novo presidente utilizou de seus mecanismos de poder para garantir as medidas relacionadas ao tema, mesmo antes da aprovação da PNRS. Ação confirmada por Figueiredo e Limonge (2009) sobre fato de que o executivo conta com “poderosos” mecanismos que podem alterar de forma unilateral o *status quo* legal, ainda que precise ser validada pelo Legislativo dentro de um período determinado.

O presidente atuou como empreendedor de políticas públicas como hábil negociador, manteve conexões políticas e esteve persistente na defesa de ideias, contribuindo para o que Kingdon (2003) afirma ser “amarrar” os três fluxos, sempre

atentos à abertura de janelas, sendo esse empreendedor o ator que está pronto e não perde oportunidades.

3.3 O FLUXO DE SOLUÇÕES OU DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRINCIPAIS ALTERNATIVAS

Em princípio, a teoria dos múltiplos fluxos estabelece que o fluxo de soluções não exerce influência direta sobre a agenda, pois as soluções podem surgir antes ou após a identificação dos problemas. Desse modo, Capella (2007) ressalta que as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas chegam à agenda apenas quando problemas são percebidos ou as políticas são demandadas, pois criam oportunidades para tais ideias. As soluções, segundo Valle, Frossad e Cruz (2010) são geradas por especialistas em políticas públicas, tais como: Pesquisadores, servidores públicos, assessores legislativos e acadêmicos nas comunidades (*policy communities*), pois apenas as soluções com viabilidade técnica e aceitabilidade política têm maiores chances de chegar à agenda.

As alternativas surgidas na formação da PNRS se concretizaram no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, publicado em 2012. Objeto de discussão cinco audiências públicas regionais, uma audiência pública nacional e consulta pública via internet. Este movimento foi coordenado pelo MMA e impulsionado pelo CIISC, que articulou para que nessas arenas, as forças políticas organizadas tivessem ampla participação, com destaque para atuação do MNCR, através das cooperativas organizadas pelo território nacional; das sociedades empresariais através do CEMPRE e ABRELPE e das organizações não governamentais como a Cáritas, por exemplo.

Desta forma, analisando a agenda política dos grupos foi possível entender em que medida o formato final da PNRS refletiu os interesses desses grupos.

Quadro 16: Agenda dos atores extra institucionais refletida na PNRS.

Agenda	Reflexos na PNRS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Valorização da reciclagem e da cadeia produtiva de embalagens; ✓ Redução na tributação; ✓ Promover estudos a respeito do impacto ambiental da indústria de embalagens; ✓ Informar a sociedade sobre as situações dos resíduos no país; ✓ Fortalecer a parceria com cooperativas de catadores de materiais recicláveis para implantação da logística reversa; ✓ Construção de inventários de resíduos industriais, por parte dos órgãos ambientais estaduais, como instrumento para a avaliação do comportamento dos geradores e das formas de destinação dos resíduos. ✓ Garantir a compra de latas descartadas (sucata) pelo melhor preço de mercado; Conscientização da sociedade, do governo e do empresariado para a adoção de práticas de menor impacto ambiental; ✓ A ampliação da contratação pelos municípios de serviços públicos, através de concessão à iniciativa privada – PPP. ✓ Contratação dos catadores por prefeituras municipais (CENPRE). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Princípios: I prevenção e precaução e o II Poluidor-pagador e protetor-recebedor ✓ Acordo Setorial, para implantação da Logística Reversa; ✓ Inclusão de catadores (organizados) em projetos de coleta seletiva; ✓ Recomendação para que haja parceria entre prefeituras e catadores na coleta seletiva e entre empresas e catadores na logística reversa.

Fonte: Autoral

As sociedades empresariais também se configuram como atores extra institucionais importantes para análise, elas utilizaram do seu poder de barganha e recursos financeiros para contribuir nos espaços criados pelo governo, como a participação no CIISC através do CEMPRE.

Outra forma de influenciar, bastante utilizada pelos grupos empresários se dá pela formação da opinião pública, uma vez que todas essas associações ou grupos representativos, possuem um periódico anual ou semestral onde apresentam resultados de pesquisas em relação a situação dos resíduos, disponibilizando-as a sociedade. Inclusive, os seus dados apresentados nesses periódicos chegam a ser citados como referencia até mesmo pelos órgãos dos governos em documentos oficiais, como o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, por exemplo.

Quadro 17: Agenda das Organizações não governamentais, FNLC e MNCR refletida na PNRS.

Agenda	Reflexos na PNRS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pagamento pelo trabalho prestado a sociedade (contratação dos catadores organizados) ✓ Fechamento de todos os lixões a céu aberto e luta pela transformação desses em aterros sanitários com a devida transferência dos catadores que neles trabalham para galpões com estrutura ✓ Creches e escolas para as crianças. ✓ Implantação da coleta seletiva feita pelos catadores ✓ Centro Nacional de Referência do Catador, um local que deverá reunir estudo, pesquisa, formação tecnológica e assessoria para a implementação das políticas. ✓ Erradicação dos lixões; ✓ Estruturação do trabalho dos catadores, garantindo a autonomia de organização aos grupos. ✓ Política de coleta seletiva como atuação de desenvolvimento socioambiental, ✓ Erradicação do trabalho infantil ✓ A criação de Fóruns municipais ✓ Estabelecimento de parcerias com todos os segmentos sociais possíveis (governo e sociedade civil) ✓ A inclusão escolar de todas as crianças que trabalhavam com lixo ✓ A inserção social e econômica dos catadores como parceiros na coleta seletiva ✓ A erradicação dos lixões e implantação dos aterros sanitários ✓ A universalização da coleta ✓ Programas de educação ambiental e mobilização social ✓ Sistema de cobrança específico para os serviços de limpeza urbana ✓ Lei específica nos municípios definir sua política de resíduos sólidos; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Princípio VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; ✓ Objetivo II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; ✓ Objetivo XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos ✓ Instrumento IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis ✓ A proposta de uma política de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos – PSAU, com a previsão de remuneração dos catadores pelos serviços ambientais resultantes de sua atividade. ✓ Programa Pró-Catador, com a finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores.

Fonte: Autoral a partir da pesquisa.

É importante considerar que o presente estudo parte de um período quando a organização nacional dos catadores de materiais recicláveis ainda estava em processo de consolidação, assim, suas influências sob a comunidade política foram ocorrendo de forma gradual e através das organizações apoiadoras do movimento, assim como as

organizações representantes dos setores empresariais. E na oportunidade de apresentar proposições, nos espaços formais proporcionados pelo governo⁶⁵ principalmente após a aprovação da PNRS, essas forças políticas organizadas atuaram fortemente na apresentação e definição de alternativas, inclusive as propostas que já vinham defendendo em suas agendas de luta no processo de formação da PNRS.

Essas propostas das forças políticas geraram reflexos não só no formato final da PNRS, porque tiveram a atenção dos formuladores da política, como aparecem no Plano Nacional de Resíduos Sólidos em 2012.

Entre outras propostas, foram refletidas diversas ações apresentadas pelas forças políticas, principalmente aquelas que visavam a disposição mais adequada dos resíduos sólidos das diversas fontes produtoras, não apenas os resíduos de origem doméstica, mas também: a) redução do volume de resíduos gerados; b) ampliação da reciclagem, acoplada a mecanismos de coleta seletiva com inclusão social de catadores; c) responsabilização de toda cadeia de produção e de consumo pelo destino dos resíduos com a implantação de mecanismos de logística reversa; d) envolvimento dos diferentes entes federativos na elaboração e execução dos planos adequados às realidades regionais, vinculando repasse de recursos à elaboração de planos municipais, intermunicipais e estaduais de resíduos. Entre as metas mais imediatas previstas em lei incluía, por exemplo, a erradicação dos lixões até o final 2014.

Neste sentido, as evidências da participação das forças políticas organizadas na formação da agenda da PNRS é reafirmada neste estudo, como importante, porém uma vez impulsionada pelo governo federal, necessitou ter suas propostas aceitas e ratificadas pelos atores institucionais, conforme prevê a teoria dos múltiplos fluxos. Portanto, essa perspectiva contrapõe-se a afirmação de Pereira e Teixeira (2011) sobre os limites da teoria dos múltiplos fluxos para explicar a participação dos atores extra institucionais no processo de formação da agenda da PNRS, pois as forças políticas organizadas se comportaram exatamente como prevê a teoria. Suas agendas refletiram no formato final da PNRS, porém foram os atores institucionais que definiram a política. Os atores extra institucionais influenciaram, principalmente na formulação de alternativas e ainda assim influenciaram participando de processos formais proporcionados pelo governo.

⁶⁵ Consultas públicas realizadas pelo CONAMA e Ministério do Meio Ambiente, audiências públicas, apoios aos encontros nacionais das organizações não governamentais representantes dos grupos empresariais ou não.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DA AGENDA GOVERNAMENTAL A AGENDA DE DECISÕES

A questão dos resíduos sólidos começou a ser reconhecida formalmente pelos poderes públicos quando o PLS 354/1989 saiu do senado e passou a tramitar na câmara dos deputados em 1991. E, a despeito de diversas ações tomadas pelos governos anteriores, o tema entrou na agenda governamental em 2003, no governo Lula, e desde então o governo federal buscou dar celeridade as medidas e as articulações para que passasse a agenda de decisões e fosse aprovada. Mesmo assim, ainda passou um longo processo de tramitação, até 2007 quando foi apresentada a proposta do executivo na forma do PL 1997/2007. Assim em 2008, foi criado um Grupo de Trabalho que elaborou um texto que dois anos depois foi aprovado pelo Congresso e sancionado pela presidência.

Deste modo, confirma-se na segunda hipótese de que o fluxo político composto pelas mudanças no processo eleitoral, ocorrida em 2002 (novo governo), o consenso construído pela negociação e pela barganha e a organização dos movimentos sociais configuraram as forças políticas que influenciaram nas mudanças na agenda da PNRS que desde 1989 tramitava no Legislativo, passando em 2003 a tomar atenção do Executivo até sua aprovação.

Apesar dos problemas dos resíduos sólidos estarem manifestos, conforme demonstrado na descrição do fluxo de problemas, é evidente que o fluxo político foi o responsável pela celeridade no processo de aprovação da PNRS. A medida em que existiram os elementos que contribuíram para isso, como: O clima e humor político favorável, determinado pela economia em alta e a confiança dos eleitores; as mudanças no interior do governo, determinadas pela eleição de 2002 e o poder de agenda do presidente Lula que atuou conforme prevê a teoria dos múltiplos fluxos⁶⁶, como o principal empreendedor da política pública. Ao assumir a presidência em 2003, Lula organizou a mudança de técnicos, cercando-se de profissionais experientes no processo de implementação de ações locais referentes ao tema.

Outro elemento do fluxo político fundamental no processo da formação da agenda da PNRS foram as contribuições e o apoio das forças políticas organizadas. Para Fuks (2000) a estratégia inicial daqueles que promovem um determinado assunto

⁶⁶ Além de líder carismático era sensível questão dos resíduos sólidos, principalmente por conta da inclinação social do seu partido, mas pela sensibilidade com a situação dos catadores.

público é encontrar canais institucionais propensos a abrigá-los, os quais, por sua vez, atuarão no sentido de reforçar sua presença nos demais espaços públicos. Assim ocorreu a atuação dessas forças políticas, aproximadas pelos empreendedores de políticas públicas do governo elas participaram da construção de consenso entre organizações representativas dos grupos empresariais e organizações sociais, para garantir apoio às propostas do governo. Esse consenso foi construído pela negociação e barganha realizados no interior do CIISC, com a participação do CEMPRE, ABRALATAS, Cáritas, MNCR entre outros.

O fortalecimento dos catadores para participação no processo de construção da PNRS contou com a contribuição do governo brasileiro. Ocorreram diversos esforços por meio das organizações não governamentais, que desenvolveram projetos financiados pelo governo, os quais possibilitaram a capacitação, estruturação e formação das cooperativas e associações, antecipando-se as exigências de adequação que viriam após aprovação da lei.

Os catadores de materiais recicláveis que viviam nos lixões foram impulsionados à organização. Os que conseguiram sair dos lixões e os que já trabalhavam nas ruas, procuraram se viabilizar profissionalmente, organizados em associações ou cooperativa, se constituindo em trabalhadores, ao mesmo tempo, geradores de bens e de serviços que ajudam a diminuir a quantidade de lixo nos aterros ou nos lixões e impulsionam o setor econômico de reciclagem. O governo garantiu esse apoio através do programa pró-catador com projetos financiados pelos: Fundação Banco do Brasil, Petrobras e FUNASA.

Além do mais, o governo federal buscou proporcionar diversos espaços para participação das forças políticas, além do CIISC de forma extra oficial, os atores participaram, também, de conferências e debates promovidos pelo CONAMA em todas nas cinco regiões brasileiras.

Mesmo com a ampla participação desses atores é importante observar o que diz a literatura sobre a influência de grupos plurais no debate público. Fuks (2000) afirma que apesar da pluralidade de grupos e atores que participam no debate público, a forma e o peso de participação entre eles é diferenciado por diversos fatores. Essa afirmação condiz com a teoria dos múltiplos fluxos aplicada à formação da PNRS, onde os membros visíveis são vistos como os que tiveram maiores condições de influenciar na formação da agenda e os invisíveis tiveram maior peso na formulação e proposição de alternativas. Isso diverge da interpretação de Pereira e Teixeira (2011) que consideram

que a teoria possui limites para responder sobre a participação da sociedade civil na formação da agenda da PNRS.

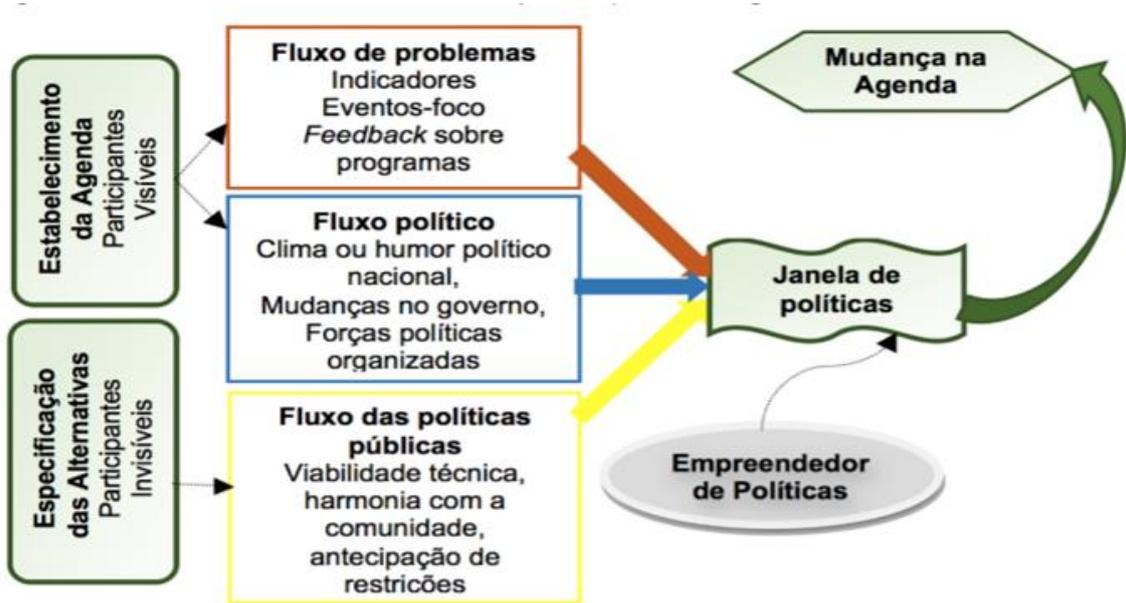
As forças políticas participaram, conforme prevê a teoria dos múltiplos fluxos, na condição de atores invisíveis. Apesar de serem fundamentais, não foram os definidores de fato da política. Atuaram influenciando e pressionando, porém participaram, principalmente na formulação de alternativas. De tal modo esse resultado reflete a teoria clássica que determina que para que um determinado interesse venha integrar a agenda política é necessário que se transforme em um fato político controverso e que haja um conflito de interesses que justifique a intervenção do poder político (COBB; ELDER, 1983).

Deste modo, o presente trabalho conclui que, quem teve a robustez para implementar a PNRS foi o governo federal, através do CIISC e que o tema, considerado complexo inclusive pelo tempo de tramitação e a quantidade de modificações sofridas, teve maiores possibilidades de ser encaminhado para aprovação por conta do empenho do Governo Federal, que contou com apoio das forças políticas organizadas.

Portanto, confirma-se a primeira hipótese, pois a pesquisa evidenciou que o tema dos resíduos sólidos passou para agenda de governo de 1989 a 2003 e agenda de decisões em 2010, como resultado, principalmente da convergência do fluxo de problemas, confirmados pelos indicadores apresentados na PNRS, evento focado sobre as crianças trabalhando nos lixões e *feedback* das ações implantadas nos Estados com o fluxo da política, evidenciado pelo clima e o humor políticos favoráveis, por meio das mudanças no poder executivo nacional e o apoio das forças políticas organizadas, favorecendo assim a entrada do tema na agenda de decisões.

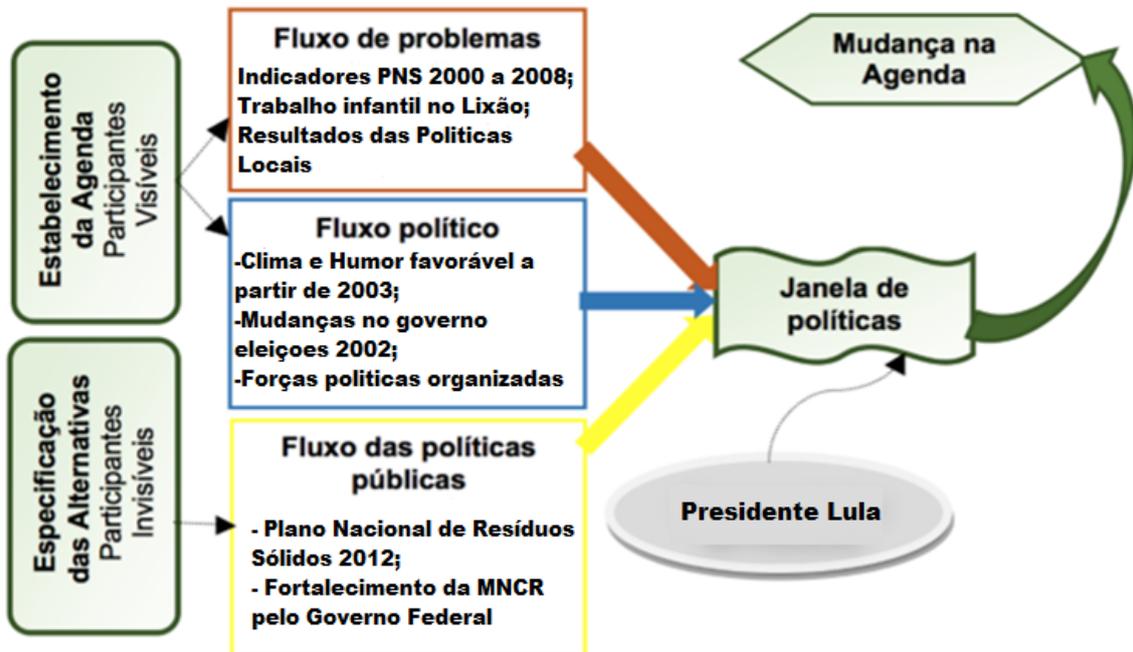
Foi na convergência desses fluxos que se abriu a janela de oportunidade e o tema ascendeu à agenda, conforme demonstrado nas figuras seguintes, onde são apresentados o modelo teórico de Kingdon e o modelo adaptado à explicação da formação da PNRS:

Figura 15: Síntese do Modelo de Múltiplos Fluxos de John W. Kingdon



Fonte: Nascimento (2016), elaborado a partir de Kingdon (1995, 2007, 2011)

Figura 16: Síntese do Modelo de Múltiplos Fluxos adaptado a explicação da Agenda Setting da PNRS



Fonte: Elaborado a partir de Nascimento (2016), adaptado de Kingdon (1995, 2007, 2011)

Segundo a teoria dos múltiplos fluxos, a janela de oportunidade (*policy Windows*) se abre quando há a convergência de fluxos, promovendo a alteração na

agenda e a transformação de uma questão que estava na agenda sistêmica⁶⁷ em problema de política pública, passando a integrar a agenda governamental e de decisões.

Para Fuks (2000) a identificação das causas, a atribuição de responsabilidade, a avaliação da gravidade, a caracterização dos temas e públicos relevantes e a solução proposta constituem elementos-chave em torno dos quais se desdobra a disputa pela definição de um determinado problema social. No caso da PNRS, foram vinte e um anos marcados por fluxos que não convergiam. O problema era evidente, mas os problemas políticos e econômicos eram tão grandes que o clima e humor nacional não eram favoráveis e o governo não se voltava para temas como o da PNRS, de modo a encaminhá-lo para decisão de fato e as forças políticas organizadas não tinham força suficiente para garantir a pressão necessária.

Mas não é somente a transformação de questões em problemas que garante a chamada de atenção dos formuladores da política para um determinado assunto. Kingdon (2003) assinala que as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos para formar as janelas de oportunidade, são influenciadas, principalmente por dois fluxos, o de problemas e o político, o primeiro atrai a atenção do governo por meio de indicadores, eventos ou *feedback* e o segundo ocorre quando mudanças foram introduzidas na dinâmica política, no clima nacional e nas mudanças dentro do governo.

O passivo ambiental e social que decorreu da gestão inadequada dos resíduos sólidos no Brasil foi muito grande e gerou um problema extremamente complexo que demandava esforços permanentes para ser devidamente enfrentado. Desde a sua aprovação a temática da gestão dos resíduos tem sido pautada no cotidiano das administrações públicas e privadas de todo o país no sentido de, entre outras coisas, dar efetividade na aplicação da política.

A análise do processo de formação da agenda *setting* da PNRS a partir da teoria dos múltiplos fluxos de Jhon Kingdon (2011) foi acertada porque possibilitou observar os processos da formação da agenda, considerando os problemas, a política e as soluções geradas nesse processo de forma não linear. A partir das evidências comprovadas na pesquisa documental e confirmadas pelas entrevistas qualitativas foi

⁶⁷Kingdon diferencia três tipos de agenda, construindo uma tipologia útil para a análise de casos concretos (Viana, 1996): a não-governamental (ou sistêmica), a governamental, e a de decisão. A primeira contém assuntos e temas reconhecidos pelo público em geral, sem, contudo, merecer atenção do governo. A segunda inclui os problemas que estão a merecer atenção formal do governo (temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades). A agenda de decisão contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos

possível observar que a chamada de atenção dos formuladores de políticas públicas para o tema dos resíduos sólidos no Brasil se deu pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político.

Ao analisar agenda *setting* da PNRS foi possível perceber que o sucesso e a disseminação da política pública, sobretudo de âmbito nacional, requerem que Estados e municípios cumpram com as suas responsabilidades. Para tanto, uma vez que a PNRS está prestes a completar 10 anos, faz-se necessária a realização de estudos que aprofundem a reflexão sobre avaliação da política pública, conferindo os resultados da sua efetividade. Com a utilização de teorias de avaliação de políticas públicas é possível realizar levantamentos de campo, verificar as legislações estaduais e municipais surgidas a partir da PNRS, as relações executivo e legislativos locais no processo de implantação da política, com objetivo de monitorar os avanços ou retrocessos da PNRS no país, com vistas a contribuir com resultados mais efetivos na proposição de soluções decisórias para a minimização dos impactos ambientais gerados pelos resíduos.

Finalizando, outro objeto de estudo que merece análise sob a ótica das Ciências Sociais, é a situação dos catadores de materiais recicláveis após a PNRS. Considerado por esta pesquisa como sujeito mais importante no ciclo da cadeia produtiva da reciclagem. É o ator que está na ponta do processo. Segundo o MNCR, os catadores fazem cerca de 89% de todo o trabalho da reciclagem pois coleta em média 600 quilos de materiais recicláveis por dia, contudo é quem menos se beneficia dos resultados financeiros pois obtém uma renda mensal de cerca de R\$ 140,00 em média, e mesmo sendo responsável por cerca de 60% de todo os resíduos que são reciclados hoje no Brasil o catador, verdadeiro extrativista urbano que contribui imensamente com a sociedade, ainda vive na miséria, nas ruas e nos lixões por todo o Brasil.

Referências

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agendas and Instability. In: American Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BARCIOTTE, Maria L. Coleta seletiva e minimização de resíduos sólidos urbanos: uma abordagem integradora. Tese de Doutorado em Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, SP, 1994.

BAPTISTA, Tatiana Wargas; REZENDE, Monica. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/caps. Acessado em: 30 de junho de 2016

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Brasília: Editora UnB, 1998. (11a edição).

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Decreto 7.404/2010, de 23 de dezembro de 2010; regulamenta a Lei no 2.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providência. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL. Lei nº11.445/2007, de 05 de janeiro de 2007; Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>. Acesso em: 15 out. 2015.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, CEAG/UnB, Brasília, Ano 1, ed. 01, jul. 2013.

CELINA, N. Lixão x Aterro_ Você sabe a diferença entre lixão, aterro controlado e aterro sanitário?. Disponível em:http://ambientalsustentavel.org/2011/lixao-x-aterro_-voce-sabe-a-diferenca-entre-lixao-aterro-controlado-e-aterro-sanitario/. Acesso em 11 de fevereiro de 2016.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA A RECICLAGEM – CEMPRE. Política Nacional de Resíduos Sólidos: a lei na prática. São Paulo: CEMPRE; 2011. Disponível em:http://www.cempre.org.br/download/pnrs_leinapratica.pdf. Acessado em 20 de janeiro de 2016.

CZERMAINSKI, Silvia B. C. A política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos: Um estudo a partir da análise de políticas públicas. Dissertação de mestrado em ciências farmacêuticas, apresentada a Faculdade de Farmácia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.

CALMON, Paulo C. D. P; COSTA, Marcelo M. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. XXXI Encontro ANPAD, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acessado em 15 de fevereiro de 2016.

CAPELLA, Ana Claudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche & E. Marques (Org.). *Políticas públicas no Brasil* (Cap. 3, pp. 87-122). Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CAPELLA, Ana Claudia. O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002). Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, SP, Brasil, 2004.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Participation in American politics: the dynamics of agenda-building. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1983.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; Olsen, John P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972.

DEMAJOROVIC, Jacques; BESEN, Gina R, RATHSAN, Alexandre A. Os desafios da gestão compartilhada de resíduos sólidos face a lógica do mercado. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). São Paulo, SP, 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. São Paulo: Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n° 24, 1991.

EASTON, David (org.). Modalidades de análise política. Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

EASTON, David. The political system. N. Y. Knopf, 1953.

FERRAREZI, Elizabete R. A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: A criação da lei das OCIPS (Lei 9.790/00). Tese de doutorado em sociologia da Universidade de Brasília, DF, Brasil. 2007.

FIGUEIREDO, Ana Maria. Coalizões governamentais na democracia. Primeiros estudos. São n.3 P.159-196, 2012.

FIGUEIREDO, Ana Maria; LIMONGE, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Introdução, Cap. I. (p. 19-72). As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Editora FGV. Rio de Janeiro, 1999.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. Bib, n° 49, 1° sem, 2000.

FREY, Klaus . Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas do IPEA. N° 21. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em 09 de setembro de 2016.

FILHO, Emílio Garofalo. Ouro e Dívida Externa, de Figueiredo a FHC, Editora Saraiva, 2002.

GOTTEMS, Leila Bernardes; PIRES, Maria Raquel; CALMON, Paulo Carlos & ALVES, Elioenai Dorneles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. Revista Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

GOTTEMS, Leila Bernardes D. Análise da política de Atenção Primária à Saúde desenvolvida no Distrito Federal: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009). Tese de Doutorado em Administração, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2010.

GONÇALVES, Rubia Cristina. A voz dos catadores de lixo em sua luta pela sobrevivência. Dissertação de mestrado em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil, 2005.

HALL, Peter A. The politics of State intervention in Britain and France. Nova York: Oxford University Press, 1987.

HAM, Christopher; HILL, Michael. The policy process in the modern capitalist state. Londres, RU: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HALL, Peter ; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo institucionalismo. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HECLO, Hugh. Policy analysis. British Journal of Political Science, v. 2, n. 1, p. 83-108, 1972.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010.

HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. Marques E. (org.) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Studying Public Policy. Canadá: Oxford University Press, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – IPT. Lixo Municipal: Manual de gerenciamento integrado. São Paulo: IPT/CEMPRE. 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, PNSB -2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, PNSB -1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Relatório sobre a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/pnsb.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Relatório sobre a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA_IPEA. Plano Nacional de Resíduos Sólidos: diagnóstico dos resíduos urbanos, agro silvo pastoris e a questão dos catadores. nº 145, Brasília, DF, Brasil. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA_IPEA. Aliança, Pesquisa e Desenvolvimento. Diagnóstico do setor saneamento: Estudo econômico e financeiro. Série Modernização do Setor de Saneamento 07. Brasília: IPEA, 1999.

JENKINS, Smith; SABATIER, Poul. The study of public policy processes. In: Sabatier, P. A.; Jenkins H. C. (Org.). Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. The Policy Studies Journal, p.1-19, 2012.

KINGDON, Jhon. Juntando as coisas. In E. Saraiva & E. Ferrarezi (Org.). Políticas públicas: coletânea (Vol. 1, pp. 225-246). Brasília, BR: ENAP, 2007.

KINGDON, Jhon. Agendas, alternatives, and public policies (2nd ed. Updated), USA: Longman Classics, 2011.

KOIFMAN, Fábio (org.). Presidentes do Brasil. Editora Rio, 2001.

KOSICKI, Gerald. Problems and opportunities in agenda-setting research. *Journal of Communication*.43, 2; p.100-123, 1993.

LEJANO, Raul. Experience In: *Frameworks for policy analysis: Mergig text and context*. New York: Routledg, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Ana Maria. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. São Paulo: Lua Nova, 1998.

FIGUEIREDO, Ana Maria e LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio. *Legislativo brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo horizonte: Editora UFMG, 2009.

LOUZADO, Luana. Análise da agenda de saúde do governo do estado do Rio Grande do Sul de 2007-2012: pacto pela saúde e o processo de regionalização. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Santa cruz do Sul, RS, Brasil, 2014.

LOCKS, Pompilio. Formulação de agenda, políticas públicas e economia solidária no Brasil. *Revista Unisinos Otra Economía*, vol. 8, n. 14, enero-junio, Santos, São Paulo, 2014.

MINAYO. Maria. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: __MINAYO. Maria; ASSIS, Simone; SOUZA, Edinilsa (org). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

METTEN, Antoine; COSTA, Lais; GADELHA, Carlos Augusto; MALDONADO, Jose. A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. Rio de Janeiro: *Revista de administração pública*, 2014.

MONTEIRO, Ana Lucia. A relação Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas: análise do Programa Nacional de DST e AIDS (1980-2006). Dissertação de Mestrado em Política Social, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2006.

NASCIMENTO, Vania. SIMONIAN, Ligia, FILHO, Milton. Os participantes da política pública de turismo do Pará a partir do modelo de fluxos múltiplos – 2007-2011. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. São Paulo, 2016.

NETO, Paulo Nascimento; MOREIRA, Tomás Antônio; HARDT, Carlos; SCHUSSEL, Zulma. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2015.

OUKI, Kimina. Análise do programa Disque 100, sob a ótica do modelo de múltiplos fluxos de Jonh Kingdon. Anais do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes, UNESP, Araraquara, SP, Brasil, 2013.

OLSON, Mancur . A lógica da ação coletiva (Clássicos: 16). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PwC, Guia de orientação para adequação dos Municípios a Política Nacional de Resíduos Sólidos, 2011

PINTO, Isabela Cardoso. Mudanças nas Políticas Públicas: A perspectiva do ciclo de política. Revista Políticas Públicas, v. 12, São Luís, MA, Brasil, 2008.

PEREIRA, Maria Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. Cadernos EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 10, FGV, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

PEIXOTO, Elisa Vieira. L. Programa Nacional de banda larga: Análise sobre a formação da agenda da universalização da banda larga no Brasil. Dissertação de mestrado em administração apresentada ao programa de pós graduação da faculdade de economia, administração, contabilidade e ciência da informação e documentação da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2010.

PEDROSO, Marcel. Inteligência decisória e análise de políticas públicas: O caso das unidades de pronto atendimento (UPAS). Tese de doutorado em administração apresentada ao Programa de Pós-Graduação em administração da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2011.

ROCHA, Heber Silveira. Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula. Dissertação de mestrado em administração pública e governo, Apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, SP, Brasil, 2012.

RODRIGUES, Marta. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças & CARVALHO, M (Orgs). Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender Políticas Públicas. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook_Políticas_públicas_2013.pdf. Acesso em 04 de fevereiro de 2016.

RUA, Maria das Graças (2009). Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC.

RICHARDSON, Roberto Jarry. ; colaboradores: PERES, José Augusto. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. Ed. – 14. Reimp. São Paulo: Atlas, 2012.

SABATIER, Paul (1995) Political Science and Public Policy. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). Public Policy: The Essential Readings. New Jersey: Prentice Hall.

SALISBURY, Robert (1995). The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). Public Policy: The Essential Readings. New Jersey:Prentice Hall. cap. 5, p. 34-37.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, Antônio Raimundo. Metodologia Científica: a construção do conhecimento. 3.ed. Rio de Janeiro: DP & A, 139 p, 2000.

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

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SILVA, Maria Dolores. A produção de políticas ambientais na câmara dos deputados (1989-1998). Dissertação de Mestrado em ciência política, apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.

SOUZA, Maria Aparecida; SILVA, Monica Maria; BARBOSA, Maria de Fátima. Os catadores de materiais recicláveis e sua luta pela inclusão e reconhecimento social no período de 1980 a 2013. Revista Monografias Ambientais - REMOA v.13, n.5, 2014.

SOUZA, Ana Cristina; COSTA, Nilson. A crise do setor de saneamento no Brasil: uma revisão bibliográfica. BIB, n. 66, p. 5-25, 2008.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da pesquisa em Políticas Públicas In Políticas Públicas no Brasil. Org. HOCHMAN, Gilberto; ARETCHE, Marta; MARQUES Eduardo. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Anais do Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Mesa redonda Perspectivas da Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. Niterói, RJ, Brasil, 2003.

SILVA, Angélica; MORAES Ilara. O caso da rede universitária de telemedicina: análise da entrada da tele saúde na agenda política brasileira. Rio de Janeiro: Revista de Saúde Coletiva. vol.22 no.3, 2012.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Castelo Tancredo 1964-1985. Paz e Terra, 8ª ed, 2004.

STEINMO, Sven. Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University, 1992.

TREVISAN, Andrei Pittol, BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública-RAP*. Rio de Janeiro, Vol. 42, nº3: 529-550, maio/Jun, 2008.

VALLES, Miguel. Técnicas de conversación, narracion: las entrevistas em profundidad. In: *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica professional*. Madrid: Sintesis, 1999.

VALLE, A. G. R. M. do, FROSSARD, L. B. M. de; CRUZ, T. M. E. Modelos Teóricos de Formação de Agenda. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança, ANPAD*, Vitória, ES, Brasil, 2010.

VALADARES, C. M. Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde: Estudo em Hospitais da Região dos Inconfidentes. Universidade Federal de Ouro Preto Programa de Pós-Graduação Engenharia Ambiental Mestrado em Engenharia Ambiental. Ouro Preto, MG, 2009.

VIEIRA, Marcelo Milano. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In VIEIRA, Marcelo Milano; ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP. Revista de Administração Pública*, v. 30, n.º 02, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Comparing Three Lenses of Policy Choice. *Policy Studies Journal*, v. 26, no. 03, 1998.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, Time and Multiple Streams. In: *Theories of the Policy Process*. Edited by Paul A Sabatier, New York: Westview Press, 1999.

ZAPELINI, Marcello Beckert. Montagem de Agenda no Comitê Itajaí: Uma Aplicação do Modelo de Kingdon. *RAC*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, art. 3. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac>. Acessado em 25 de março de 2016.

WILDAVSKY, Aron. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, 1979.