

Artículo de investigación

Governança territorial: arquitetura para um novo modelo de gestão de resíduos sólidos urbanos na bacia do rio Iguaçu/RJ

Cláudio Maximiano Muniz De Souza,

Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio

Correspondencia: claudiomax.geo@gmail.com

Recibido: 15/10/2021; Aceptado: 01/12/2021; Publicado: 30/12/2021

Resumo

Cabe aos governos incentivarem uma parceria colaborativa com a sociedade e a iniciativa privada. Parece não existir outro caminho frente ao emaranhado de demandas da sociedade, de recursos escassos dos governos e da vontade/necessidade de o mercado produzir. Uma referência físico-territorial que contribuiria para agilizar a constituição dessa parceria tripartite é a bacia hidrográfica, que dispõe de elementos comuns que dizem respeito a todos os parceiros, mas sendo a água - sua disponibilidade e qualidade - seu principal elemento a ser consumido, por exemplo, na vida cotidiana e no processo de produção das empresas.

Palavras-chave: governança territorial; resíduos sólidos urbanos; políticas públicas.

Territorial governance: architecture for a new urban solid waste management model in the Iguaçu river basin/RJ

Abstract

It is up to governments to encourage a collaborative partnership with society and private initiative. There seems to be no other way to face the tangle of demands from society, scarce government resources and the will/need of the market to produce. A physical-territorial reference that would contribute to expedite the constitution of this tripartite partnership is the hydrographic basin, which has common elements that concern all partners, with water - its availability and quality - its main element to be consumed, for example, in everyday life and in the production process of companies.

Key words: territorial governance; urban solid waste; public policies.

1. Introdução

É notório que, nas últimas décadas tem havido, por parte da população brasileira, expressivo descrédito com relação a temas próprios ao âmbito das gestões governamentais – sejam elas relativas aos níveis federal, estadual ou municipal. Em outras palavras, os governos – constituídos por suas estruturas e seus agentes – têm, de modo crônico, carecido de credibilidade junto a seus beneficiários diretos no que concerne a planos, programas e projetos empreendidos. Desse modo, mostra-se premente que essas três escalas governamentais revejam e atualizem caminhos administrativos optando por aqueles que levem suas instituições a cumprirem os papéis sociais aos quais se destinam. Por certo, não se está reivindicando aqui a ampliação da máquina pública e tampouco o alargamento de suas competências. Muito pelo contrário, a proposta tem em vista o compartilhamento do protagonismo, a descentralização nas decisões e o aumento da participação de outros setores da sociedade nas soluções coletivas. Conforme nos assevera Claval:

A ampliação da competência do Estado torna de tal maneira pesado o sistema administrativo que a centralização absoluta de todas as decisões é cada vez mais contestada: os atrasos e erros se multiplicam. As políticas de descentralização, a concessão de autonomias mais ou menos acentuadas e a reconquista do federalismo são as respostas a essa evolução (1978).

Nos limites do federalismo brasileiro, os vínculos deveriam ser incentivados pelos três entes governamentais, de forma, inclusive, a se atuar em rede frente às funções do Estado. Sendo assim, os problemas e as soluções relacionados ao planejamento e à gestão dos territórios poderiam ser repartidos entre os níveis de governo sem provocar superposição de tarefas e de uso de recursos, sejam eles financeiros, humanos ou materiais.

A propósito, no que tange às funções do Estado, deve-se mencionar a necessidade constante de “investimento social” (onde se insere a infraestrutura de saneamento, por exemplo); a expectativa do “consumo social” (como a educação e saúde); e o controle do “gasto social” (expresso na máquina pública) (FONT; RUFÍ, 2006 *apud* O’Connor, 1981). Não resta dúvida de que a coparticipação em tais funções, entre os governos, agrega valor ao serviço ofertado e otimiza os recursos públicos. Entretanto, Souza (2006) destaca que “existe uma distância entre os dispositivos constitucionais e as circunstâncias políticas e econômicas, com as últimas prevalecendo sobre os mandamentos constitucionais”. A autora também menciona as dificuldades de os governos redirecionarem o rumo de políticas públicas e regulamentarem as relações intergovernamentais:

Apesar de as desigualdades regionais serem apontadas como o principal problema do federalismo brasileiro, outras questões também podem ser consideradas problemáticas, como um sistema de relações intergovernamentais incompleto ou restrito a poucas políticas públicas (SOUZA, 2006).

Além de descrever o contexto adverso em que se insere o sistema de governo brasileiro, Souza (2006) alerta para o fato de que

o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira tem a ver com as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda é a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Portanto, é possível concluir que, dado o momento de acúmulo de demandas da sociedade, do insucesso das políticas públicas em geral, do descrédito da população frente a ações estatais e da necessidade de otimização de recursos, o que se requer é a aproximação de tais dispositivos constitucionais àqueles político-econômicos. Entretanto, é pertinente lembrar que, no que concerne ao estado do Rio de Janeiro, os últimos governos enfrentaram dificuldades para atuar administrativamente com o vigor exigido pelo federalismo. Como a redução de receitas – inclusive para amortizar dívidas com a União – e as relações diretas entre os governos federal e municipais limitam a capacidade de iniciativas dos governos estaduais, inclusive quanto a investimentos em infraestrutura de saneamento (SOUZA, 2006), torna-se necessário aos governos estaduais identificar alternativas, relativas à gestão, que os fortaleçam perante os municípios. Trata-se de uma crise que vem ocorrendo no âmbito estadual.

Sendo assim, o objetivo geral da pesquisa é o estabelecimento de um pilar político-econômico descentralizado - uma nova arquitetura – para a gestão de RSU no território da bacia do rio Iguçu, ou seja, a estruturação de um modelo cujos parâmetros sejam os da governança territorial. Nessa bacia, residem cerca de 1,9 milhão de habitantes - número superior ao de cinco estados brasileiros¹ - , que geram, diariamente, escala de resíduos potencialmente aproveitáveis no mercado produtivo. Tais resíduos sólidos podem ser utilizados de variadas formas: recicláveis, compostagem, recuperação energética, biocombustível, dentre outros.

Esse modelo não intenta excluir os governos locais das decisões, mas compartilhar o protagonismo da gestão com os outros dois segmentos, que podem atuar para uma gestão eficiente em consonância com a legislação, que garantiria também a autonomia financeira do manejo, desonerando, assim, os orçamentos municipais. Portanto, urge a necessidade de uma outra governança, capaz de estabelecer regras de coparticipação e colaboração intersetorial no território da bacia do rio Iguçu.

¹ Região Norte: Acre (900 mil), Amapá (860 mil), Rondônia (1,8 milhão), Roraima (630 mil); Região Centro-Oeste: Tocantins (1,6 milhão), IBGE (População Estimada, 2020).

2. Metodologia

Tendo em vista os objetivos da pesquisa, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: (i) realização de entrevistas com profissionais especialistas nas realidades dos municípios: Ministério do Desenvolvimento Regional; Confederação Nacional dos Municípios; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; gestores públicos municipais (secretários de Planejamento/Orçamento, Obras e Urbanismo); Subcomitê Oeste da bacia do rio Iguaçu, Câmara Técnica de RSU da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; Instituto Rio Metrópole; Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais; Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro; Associação Brasileira de Recuperação Energética de Resíduos; Superintendência de Gestão de Resíduos Sólidos/ Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade-RJ; e especialistas em questões metropolitanas; (ii) pesquisa de campo na bacia do rio Iguaçu, observando o funcionamento dos sistemas de coleta domiciliar e de limpeza de logradouros públicos, identificando a existência ou inexistência de tratamento de resíduos e as formas de disposição dos resíduos gerados na bacia do rio Iguaçu; (iii) utilização de informações do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento Básico e do Sistema Nacional Informações sobre Gestão de Resíduos Sólidos; (iv) seminários e outros eventos presenciais e remotos acerca do tema dos RSU.

Para a apresentação da pesquisa e de seus resultados, o documento final – a tese – está estruturada em quatro capítulos. O Capítulo 1 apresenta o panorama das transformações socioespaciais ocorridas na bacia do rio Iguaçu e o consequente passivo ambiental gerado para esse território. Aborda-se, nessa etapa, o modo de inserção do rio Iguaçu e de seus afluentes na bacia da Baía de Guanabara; apresenta-se um histórico dos investimentos públicos advindos de programas e projetos de saneamento para a bacia do rio Iguaçu e, por último; explicitam-se aspectos da orientação “tradicional” da gestão dos RSU na bacia do rio Iguaçu. No Capítulo 2, discorre-se sobre o cumprimento das obrigações legais, naquilo que elas representam de verdadeiros desafios para a gestão dos RSU nessa bacia. Incluem-se, nessa discussão, o estudo das relações entre as políticas públicas e a gestão de RSU em regiões metropolitanas, assim como o modo de atuação dos fluxos dos RSU nas bacias hidrográficas, buscando identificar, nesse âmbito, as variadas implicações socioespaciais. Compõe ainda esse Capítulo uma abordagem do componente cultural enredado na dinâmica da gestão de RSU em áreas urbanas. Como um exercício para um modelo contemporâneo de gestão do território, discute-se o potencial espaço político capaz de emergir do espaço público da bacia do rio Iguaçu. Para o Capítulo 3, reservou-se a discussão sobre as contribuições do novo marco regulatório do saneamento básico no que se refere à possibilidade de descentralização político-administrativa, para os governos locais, à regionalização da gestão de resíduos, aos mecanismos de governabilidade e financiamento, à valoração dos RSU. Por fim, o Capítulo 4 dedica-se à discussão de uma nova conduta frente ao território, portanto à proposição de um modelo de governança territorial que enseje uma gestão coparticipativa e cooperativa sem dispensar o levantamento de fatores de risco intrínsecos a esse modelo inovador.

2.1 A região metropolitana e a gestão de resíduos sólidos urbanos

Além das já apontadas dificuldades típicas dos estados federados, há, ainda, outro aspecto que merece ser destacado. No que diz respeito às metrópoles, a Constituição de 1988 transferiu para os estados a competência para o estabelecimento de regiões metropolitanas, sem, no entanto, oferecer mecanismos para a construção de sistemas de governança. Quanto a essa peculiaridade constitucional, Garson (2009) destaca

a falta de uma política de desenvolvimento urbano que articulasse a União, os estados e os municípios em torno de projetos de interesse comum. As mudanças institucionais ao longo da década de 90 e sua expressão financeira – aumento das transferências da União para estados e municípios – concentraram-se na área das políticas sociais, em particular da saúde e educação, não contribuindo para reverter o comportamento não cooperativo em ações na área urbana.

Ao que pondera Garson, acrescenta-se que “a transferência de responsabilidades, em geral, não foi acompanhada pela preparação e pelo fortalecimento dos municípios e dos agentes locais”, conforme ressalta Araújo (2006). Consequentemente, o quadro que se desenha é o de responsabilidades sendo, paulatinamente, repassadas aos demais entes sem a devida e necessária preparação administrativa, orçamentária e de qualificação daqueles a quem cabe a operacionalização do que foi planejado na esfera superior da estrutura da Federação. Em resumo, a escala local – ou seja, as administrações municipais – não recebe da União e do seu Estado os subsídios suficientes para fazer valer o conceito do federalismo, que pressupõe colaboração mútua e compartilhamento de ações entre esses três níveis. Conclui-se, portanto, com Silva (2017), que

os municípios brasileiros não podem gerenciar sozinhos de maneira eficiente grande parte das demandas cotidianas, como as de âmbito socioambiental, por exemplo, sem que haja uma organização em rede com outros municípios (SILVA, 2017), trazendo para a esfera regional as decisões sobre questões que envolvam o controle de recursos hídricos, a deposição de resíduos sólidos, as políticas de saneamento básico e de ocupação de encostas.

Dessa forma, conduzindo a um novo caminho para a configuração do federalismo, Silva formula a cooperação entre municípios vizinhos para a resolução de problemas comuns regionais. No que tange ao ente federado estado do Rio de Janeiro, destaca-se a Região Metropolitana, cujos municípios, historicamente, não colaboram entre si. Não tem havido parcerias consistentes, exceto no que diz

respeito a serviços de saúde pública². As administrações locais não desenvolveram, ao longo dos anos, a prática do associativismo, da colaboração e da parceria. É importante ressaltar que há, nesse território, muitas demandas, muitos conflitos a serem equacionados e muitas soluções que poderiam ser analisadas, ponderadas em conjunto. De acordo com o IBGE (2018), residem na Região Metropolitana cerca de 13 milhões de fluminenses – trata-se da segunda maior área metropolitana do país. Por certo, muitas ações e muitos investimentos públicos poderiam ser avaliados mutuamente, inclusive com a participação dos seus cidadãos.

No entanto, parece haver, por parte dos agentes públicos locais, uma indiferença para com seus circunvizinhos, a despeito da expressiva quantidade de problemas sociais, econômicos, ambientais e sociais que são comuns a todos os municípios integrantes dessa metrópole. Sendo assim, os habitantes dessa região convivem, individualmente, com variados problemas que dizem respeito a toda a coletividade. Não há, pelo menos de forma evidente, uma cobrança eficaz às autoridades para a solução de problemas que perpassam os limites administrativos do município de cada um. O que se percebe é uma população marcada pela ausência ou insuficiência de oferta de serviços públicos. Aparentemente, essa mesma população que reside em tão grande área urbana está apática e desinteressada nos temas que dizem respeito ao coletivo. Ante esse contraste, é plausível afirmar que

no sólo los ciudadanos están desinteresados por la cosa pública, sino que también carecen de la capacidad requerida para la toma de decisiones. Por un lado, los individuos, al centrarse sólo en la satisfacción de sus intereses privados, pierden toda capacidad de pensar en términos de un bien común (ALZAMORA, 2014).

De fato, a população fluminense moradora da metrópole precisa ser impulsionada a participar ativamente dos projetos, a querer se inteirar das angústias urbanas que a todos afeta e a deliberar sobre as ações necessárias a uma vida melhor na grande área urbana. Com isso, poderiam se ampliar e se fortalecer o sentido da responsabilidade cidadã. Em busca das melhores soluções para o cotidiano na metrópole fluminense, há de serem estabelecidas novas estratégias de organização e de ação político-territorial, para as quais a governança territorial poderia contribuir enormemente.

Tendo-se por base a realidade histórica dessa porção do território fluminense, densamente ocupada e com expressiva quantidade de demandas sócio-econômicas, institucionais e ambientais a serem atendidas, “sem órgãos intermediários, a vida política fica à mercê dos ambiciosos, como um meio de ganhar influência e como caminho mais cômodo para o poder e a riqueza: a concussão é quase inevitável na ausência de estruturas especializadas de representação”, conforme ressalta Claval (1978). Essa é a realidade de vários municípios metropolitanos e, em especial, daqueles situados na Baixada Fluminense – conhecida nacional e internacionalmente, sempre, por aspectos negativos da vida em sociedade. Passam-se as décadas, investem-se novos recursos públicos, ocorrem novas

² Iniciativa, reconhecidamente, bem-sucedida é o CISBAF - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense, com Sede no município de Nova Iguaçu. Disponível em: <http://www.cisbaf.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2019.

promessas, mas, contraditoriamente, os problemas persistem, tornando a apatia da sociedade cada vez mais visível.

Claval deslinda a questão chamando a atenção para o seguinte fato: “as fórmulas que prevêm uma divisão das funções políticas entre vários níveis são certamente mais eficazes do que o centralismo” (1978). A proposição pela governança territorial tem em vista, como premissa básica, para o cumprimento de funções públicas, a atuação, equânime e simétrica, entre três níveis de ação: (i) governos locais; (ii) setor empresarial; e (iii) sociedade civil organizada. De forma a ampliar ainda mais o tema relacionado à participação de vários níveis nos assuntos relacionados a políticas públicas, Tenório e Saraiva (2007) dão eco ao citado por Peter Drucker (1999):

Os setores que mais cresceram nos países desenvolvidos no século XX não foram os das empresas, mas sim o governamental, o dos profissionais liberais, o da saúde e o da educação. Essa tendência vai se manter e se intensificar no século XXI. [...]. Basta pensar nos enormes problemas com que o mundo se defronta – pobreza, saúde, educação, tensões internacionais – que a necessidade de soluções administrativas se torna clara.

Tais temas, com suas respectivas complexidades, deixam claro que as soluções mais adequadas, sustentáveis e democráticas passam pela discussão entre vários beneficiários, que disponham das mesmas condições para as deliberações requeridas. Em conjunto e de forma colaborativa, esses temas demandam um debate democrático – desde a fase do planejamento, passando pelo monitoramento da execução até a realização da avaliação final do empreendimento:

o planejamento em políticas públicas tem de ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente. A importância do processo se dá principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos (OLIVEIRA, 2007).

Cunha (2007) amplia ainda mais o conceito de participação da sociedade quando afirma que “é preciso reconhecer, também, que a democracia é muito mais do que o direito (ou obrigação?) de votar e, ainda, que o papel do Estado não é o de dominar”. Em outros termos, impõe-se a atuação de outros atores, nas decisões relativas a políticas públicas. A Constituição de 1988 reconheceu os municípios como membros da federação, porém esse reconhecimento não favoreceu, por outro lado, a legitimação dos estados como órgãos de coordenação de ações metropolitanas. Ademais, após 1988, coube aos estados e municípios maior autonomia para captação de recursos – através de impostos, por exemplo (GARSON, 2009).

2.2 A bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento

A ausência de um fluxo estável de investimentos e de disponibilidade de recursos orçamentário-financeiros para a manutenção da estrutura urbana, a situação, com o passar do tempo, tende a só se agravar (GARSON, 2009). Em vista disso, cabe aos municípios colocar em pauta, com urgência, a temática da atuação cooperada e colaborativa com os seus vizinhos contíguos. Para tanto, a bacia hidrográfica poderia cumprir, apropriadamente, esse papel de elemento de conexão local. Além do mais, a despeito dos obstáculos anteriormente apontados, acrescenta ainda Garson que “a falta de legitimidade dos estados para usar mecanismos de coerção – leis estaduais e outros instrumentos que levem a uma ação coordenada – reforça a necessidade de buscar incentivos que estimulem a cooperação”. A governança territorial poderia contribuir enormemente para promover a coesão entre municípios contíguos, utilizando-se a bacia hidrográfica como território para a ação política e estratégica.

Como afirma Oliveira (2007), ao se referir à cultura de planejamento no Brasil, “ainda não acordamos para a realidade complexa do que é o processo de planejamento”. Acrescente-se, isso posto, que não despertamos, também, para as etapas subsequentes que afetam os processos de execução, de monitoramento constante e de avaliação de desempenho de políticas públicas. Entretanto, a sociedade tem necessitado, em volume cada vez maior, da atuação do poder público para a ampliação e melhor oferta de serviços – sejam eles relativos à saúde, educação, segurança pública, habitação, recuperação de piso asfáltico, vigilância sanitária, ao saneamento básico, dentre outros. Há locais em que tais serviços até inexistem, como coleta de resíduos sólidos e sua adequada disposição final, de acordo com a legislação vigente.

A propósito da demanda pela oferta de serviços, cabe destacar que se estima, para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a existência de cerca de 100 “lixões”³ ou vazadouros, apesar de sua proibição em lei desde agosto de 2014. Não bastasse esse, ampliam-se os problemas a cada dia, mas diante de certa paralisia do poder público, independentemente da escala desse poder - federal, estadual ou municipal. O que cabe inquirir é se não seria a governança o novo acordo em direção a uma atuação digna e justa nos territórios locais, que conjugasse governos municipais, sociedade civil organizada e setor empresarial.

Ao se referir à ótica de Rousseau, Claval (1978) menciona que “o contrato ainda está por ser escrito: o intelectual pode e deve deliberar os seus contornos e mostrar sua lógica, mas cabe à humanidade torná-lo vivo”. Esse é um campo fértil para a Geografia Política e seus seguidores quando propõem pesquisas e estudos relacionados ao tema governança, conceito que vem sendo discutido com mais interesse há cerca de vinte e cinco anos no Brasil. Ante o cenário continuamente desgastante entre sociedade e governos, entende-se que, nesse vácuo, um terceiro ente tem predominado fortemente na atuação territorial, pois Claval diz que “a empresa organiza à sua vontade os espaços onde se desenvolve a produção”, destacando ainda que “uma empresa nunca está fechada no espaço em que se desenrola sua produção: ela compra, vende, se informa” (1978).

³ Informação nº 34/SISA-RJ/DDA-RJ/SFA-RJ/MAPA, Processo nº 21044.004629/2018-20, documento interno do MAPA/Brasil.

Aos governos e à sociedade, há necessidade de se unir, de forma pragmática, um terceiro elemento, de maneira que a gestão territorial possa ser compartilhada entre aquele que regula e cobra tributos; entre aquela que é potencial beneficiária dos serviços públicos; e aquele que torna concretos os anseios dos dois entes anteriores, que são, respectivamente, os governos, a sociedade e o setor empresarial:

Toda vez que os homens partilham de papéis idênticos e ocupam um lugar análogo na vida de relação, aproximam-se pelos seus interesses e pelos seus problemas: têm pontos comuns e constituem objetivamente conjuntos homogêneos, coletividades (CLAVAL, 1978).

2.3 A governança territorial colaborativa e coparticipativa

Adota-se na pesquisa o conceito de governança enquanto referência territorial, abrigando, assim, necessariamente, poder público, sociedade civil organizada e setor empresarial. Chega-se, dessa forma, a uma nova rede das instâncias políticas, pois tais setores se apresentam com prerrogativas idênticas e democráticas de deliberação e com atuações simétricas. Nesse sentido, a governança teria a capacidade de viabilizar um modelo de atuação nos territórios a partir de parcerias estabelecidas entre os três segmentos que neles – territórios - regulam, coabitam e exercem atividades econômicas. Portanto, entende-se ser mais viável, para o nível regional e local (devido à proximidade física e aos problemas comuns), quanto a uma nova arquitetura político-institucional, estabelecer um caminho na perspectiva apontada por Claval.

A governança permite, democraticamente, aos seus integrantes, possibilidades equânimes, “onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório” (TENÓRIO; SARAIVA, 2007). Logo, a governança deve ser entendida, *lato sensu*, como uma “prática gerencial que incorpore a participação da sociedade no processo de planejamento e implementação de políticas públicas” (TENÓRIO; SARAIVA, 2007). Os outros dois segmentos – governos locais e setor produtivo – já atuam na prática gerencial, pois um efetua o planejamento e o outro executa o que lhe foi contratado. Nessa prática gerencial, falta, por certo, aquele que é o beneficiário do serviço público e que tem de desempenhar o verdadeiro papel de fiscalizador dos empreendimentos, sem deixar de lado, também, a importante fase do planejamento, em que são definidas as prioridades.

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, são notórios tais conflitos, principalmente na área da Baixada Fluminense. Há de se supor, só para citar um exemplo, que na sub-bacia do rio Iguaçu – integrante da bacia da Baía de Guanabara e onde residem cerca de 1,9 milhão de habitantes – estejam presentes conflitos de toda ordem: sociais, políticos, institucionais, operacional-administrativos e ambientais. Conhecendo, em profundidade, a realidade brasileira, Araújo (2006) afirma que “promover o desenvolvimento local e impulsionar a descentralização num país onde os recursos destinados ao financiamento das políticas públicas ainda são pouco descentralizados constitui um grande desafio”. Conquanto o desafio apontado, em nível nacional, a autora destaca que:

há novos fatos e movimentos em curso. Entre eles, a emergência de atores locais ativos – governos estaduais, governos municipais, entidades empresariais locais – é um fato importante do contexto dos anos recentes. [...]. Essa nova tendência deve ser valorizada por implicar a atuação de novos e importantes agentes (ARAÚJO, 2006).

A autora destaca a emergência de outros atores locais ativos como tendencial e a ser valorizada. Os recursos públicos podem ser geridos por um grupo maior, que conheça a realidade territorial local e que tenha condições satisfatórias para definir a hierarquia de prioridades, em função da disponibilidade de tais recursos. A vida cotidiana, com seus dilemas e suas soluções, se passa nos municípios. É nos territórios municipais que deve ser definido, democraticamente, o uso dos recursos públicos, contando-se, para tal, com aqueles agentes – estatais e não estatais – que conhecem a realidade *in situ*:

gestões públicas multiescalares devem priorizar a ideia de que naturezas e sociedades produzem meio ambientes cujo jogo de forças consonantes e dissonantes pode promover a qualidade de vida e a justiça social (SILVA, 2014).

Com a participação do cidadão nos assuntos da esfera pública e do espaço político, o que se tende a verificar é o predomínio dos temas vinculados à coletividade, àqueles que digam respeito ao conjunto de habitantes. A governança territorial propiciaria o diálogo, a troca de informações transparentes e democráticas e, por conseguinte, o estabelecimento do bem comum:

mediante la participación en la sociedad, los ciudadanos son capaces de ver más allá de sus propios intereses particulares y vislumbrar un bien común por el que trabajar en la esfera pública en cooperación con los demás (ALZAMORA, 2014).

Entende-se que não há outro caminho. Sem coparticipações, contrapartidas e parcerias éticas, não será possível estabelecer-se a governança em um dado território, haja vista que “uma governança sustentável só é obtida através da cooperação” (SILVA, 2018).

As etapas de (i) planejamento, (ii) execução/monitoramento e (iii) avaliação parcial e final de empreendimentos públicos requerem, para serem bem-sucedidas, a parceria constante dos três segmentos: esferas de poder; setor privado; e sociedade civil organizada. São aquelas macrofases que darão dimensão ao espaço político almejado. A confiança mútua e a parceria se iniciam pelo planejamento das ações e atividades de determinado projeto, tendo em conta que “o processo de planejamento é um processo político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções” (OLIVEIRA, 2007). É nessa etapa que se iniciaria, de fato, a governança, com o objetivo de se construir um discurso único e de se viabilizar a harmonização do espaço comum.

As bacias dispõem, cada uma, de identidades e peculiaridades próprias do território, que é único. Várias são as características que as particularizam: vazão hídrica; capacidade de infiltração; microclima; dimensões territoriais; cobertura vegetal, etc. Ademais, há, ainda, aspectos sociais a serem considerados – densidade demográfica, oferta de serviços públicos, infraestrutura de saneamento básico, dentre outros - e aspectos econômicos, tais como instalação de plantas industriais, atividades agropecuárias, comerciais, dentre outros. Evidencia-se, desse modo, que uma bacia hidrográfica é um espaço público, apto a ser concebido como um espaço político em potencial. Todavia, o que se requer é a adesão, a participação e a colaboração dos agentes que nela, mais ou menos intensamente, atuam. A governança territorial teria a capacidade de reunir tais agentes visando à cooperação de todos - de forma simétrica e democrática.

Henrique Dussel, referindo-se à legitimidade democrática, factibilidade e governabilidade, assevera que, idealmente, todos os cidadãos podem participar, simetricamente, com suas ponderações na formação de consensos. Assim, assevera:

O Poder cidadão é a última instância fiscalizadora (que devesse ser a culminação de todo um procedimento permanente de participação dos membros da comunidade desde sua base) de todos outros Poderes e instituições (2007).

Avançando um pouco mais, a governança territorial – tendo por base referencial uma bacia hidrográfica, estendendo-se por mais de um município - favoreceria à gestão de espectro regional com o objetivo primeiro de se encontrarem soluções para problemas comuns. Em outros termos, a governança no contexto de uma bacia hidrográfica teria o atributo de incentivar a cooperação na escala local, de forma a se otimizarem ações regionais e, por conseguinte, recursos públicos (humanos, materiais e orçamentário-financeiros):

A diversidade de situações entre municípios de uma mesma região determina diferentes escalas de prioridades para as autoridades locais. Na ausência de incentivos que estimulem cooperação em problemas comuns, as administrações municipais restringem suas ações a problemas imediatos nos respectivos limites territoriais. (GARSON, 2009).

A amplitude de uma bacia - que pode englobar, total ou parcialmente, territórios de municípios limítrofes -, associada à governança, permitiria a atuação regional na busca por soluções factíveis e, portanto, voltadas ao efetivo estabelecimento de políticas públicas:

Parte-se, assim, do nível estritamente local para propor e atuar em níveis regionais mais amplos. Isso permite que os problemas sejam melhor enfrentados e que as potencialidades sejam aproveitadas com mais vantagem.

Trata-se, portanto, da reconstrução de espaços mais amplos

de atuação de políticas públicas (nem todas executadas por entes governamentais) e da redescoberta de identidades regionais (ARAÚJO, 2006).

Nas metrópoles, diferentemente dos municípios menos adensados do interior, os conflitos - tais como disputa por recursos da federação, ambições político-partidárias de gestores públicos, questões de ordem estritamente pessoal entre gestores de municípios circunvizinhos, etc. - encontram-se potencializados, o que, sem dúvida, é um desafio adicional para o estabelecimento de uma governança territorial. As regiões metropolitanas - como a do Rio de Janeiro, por exemplo - apresentam uma quantidade expressiva de externalidades e bens públicos em suas infraestruturas (KLINK, 2009). Em áreas densamente ocupadas há, por conseguinte, uma relação estreita entre o uso do solo e a coletividade, que não é, normalmente, pacífica e aceita por todos.

A bacia hidrográfica conecta os entes da escala local, pois há, dentro de seus limites, temas comuns a todas às administrações, à sociedade que nela reside e às empresas que utilizam seus recursos naturais e sua mão-de-obra residente. A infraestrutura de uma bacia - que pode e deve ser compartilhada de forma colaborativa entre todos -, o uso e a ocupação do solo, as cadeias produtivas, inclusive as agropecuárias, devem ser objeto de preocupação e atenção de todos: poder instituído, iniciativa privada e sociedade civil.

Através da governança - enquanto modelo contemporâneo de atuação no território - se poderia ter, como elemento de vínculo, uma bacia hidrográfica que compreendesse um conjunto de municípios, ainda que nesses ocorressem, entre si, certas disputas e conflitos. No território de uma bacia hidrográfica, pela via da governança bem sedimentada, seria possível - e fundamental - a realização, por exemplo, de um zoneamento ecológico-econômico. A governança poderia tornar concreta, na estrutura do federalismo centralizador, uma forma de atuação no território. É também a governança um instrumento de gestão do território que possibilitaria o usufruto coletivo de bens ecológico-ambientais (SILVA, 2014). A bacia tem a capacidade de ser o eixo de ligação entre a governança e seus interlocutores.

Uma bacia hidrográfica - enquanto escala de poder - é um espaço político em potencial, dada a sua natureza. É, portanto, um território adequado para a definição de políticas públicas na sociedade do século XXI, ou, dito de outra forma, "os territórios são arenas da política cotidiana (portanto há perdas, ganhos e convencimentos sobre prioridades diversas)" (SILVA, 2017). A governança - enquanto política de Estado - poderia engendrar "a coparticipação dos atores nas práticas espaciais, o que legitima as gestões do território" (SILVA, 2017). Portanto, há um importante e necessário papel que a governança territorial teria a desempenhar no direcionamento e campo das políticas públicas, tanto na teoria quanto na prática. Em outras palavras, a governança possibilitaria a participação das partes interessadas, estabelecendo, democraticamente, um planejamento territorial funcional e controlado por três segmentos da sociedade contemporânea.

O modelo de governança requer, no entanto, que sua aplicabilidade, pertinência e relevância seja verificável. O saneamento básico é tema igualmente pertinente e revelante. Sendo assim, a gestão de RSU, um dos quatro eixos do saneamento básico, de acordo com a legislação nacional vigente, ensejará que se demonstre a factibilidade do modelo. Por ser um tema transterritorial, em função dos diversos fluxos que abriga, a gestão de RSU na bacia do rio Iguaçu - integrada por sete municípios

da RMRJ, onde se localizam de modo parcial ou total - ajusta-se perfeitamente à análise que se pretende.

O crescimento urbano desordenado na RMRJ, aliado à gestão inadequada dos seus resíduos, caracteriza o tema RSU como um dos principais desafios a serem superados na bacia da Baía de Guanabara e, por conseguinte, na região hidrográfica do rio Iguaçu e de seus afluentes. Além dos problemas anteriormente citados, a gestão inadequada propicia, ainda, dentre outros, carreamento de resíduos, pelas chuvas, para o espelho d'água dessa Baía, assoreamento de rios, odor fétido, transtornos à navegação e pesca, desvalorização imobiliária e proliferação de doenças diversas. Por último, há de se destacar que uma gestão inadequada traz também, como consequência imediata, as indesejáveis presenças de dois grandes agentes poluidores: chorume e gás metano, que são provenientes do processo de decomposição dos resíduos.

Contudo, a abordagem da gestão de RSU deve ser posterior a uma outra, que é a do saneamento básico, direito assegurado pela legislação vigente, composto por um conjunto de serviços de infraestrutura, que se distribuem por quatro eixos distintos - abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos. Não resta dúvida de que, no cotidiano da sociedade, os impactos positivos do saneamento básico contribuem consideravelmente para a vida digna a que os cidadãos têm direito e são perceptíveis pela oferta de água potável, pelo esgoto coletado e tratado, pela drenagem urbana eficiente observada nas ruas e avenidas, principalmente após períodos de fortes chuvas, e também pela coleta, pelo tratamento e pela disposição final adequada dos seus resíduos sólidos. Tais elementos - água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos - compõem o que a legislação brasileira define, desde 2007, como saneamento básico.

2.4 A governança territorial sob a ótica da legislação vigente: a importância da responsabilidade compartilhada

A produção de RSU, eixo do saneamento básico de interesse desta pesquisa, é inerente à vida cotidiana. Integram a categoria dos RSU (i) os resíduos oriundos dos domicílios urbanos e (ii) os resíduos da limpeza de logradouros públicos, como ruas, praças e avenidas. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a gestão de RSU é um serviço de titularidade municipal.

A disposição inadequada de RSU, ou seja, a céu aberto, está proibida no Brasil desde 1954, conforme determinou o artigo 12 da Lei Federal nº 2.312/54. Através dessa lei, foram fixadas as "Normas Gerais de Defesa e Proteção da Saúde". Portanto, percebe-se que a legislação brasileira vem atrelando a proteção à saúde à gestão adequada de resíduos já desde 1954 (Tabela 1).

Posteriormente, as Leis Federais nº 6.938/1981 - Política Nacional do Meio ambiente - e nº 9.605/1998 - Lei de Crimes Ambientais - tornaram crime a disposição inadequada de resíduos sólidos.

Em 2007, a Lei Federal nº 11.445 - Política Nacional de Saneamento Básico - estabeleceu as diretrizes nacionais para o serviço de saneamento básico. A PNSB destacou, em seu texto, a relevância da articulação intersetorial, tanto local quanto regional.

Logo depois, em 2010, entrou em vigor a Lei Federal nº 12.305 que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS. A partir dessa lei, que tramitou no Congresso Nacional por 21 anos, o país se dispôs a enfrentar, efetivamente, o desafio da gestão de RSU ao estabelecer diretrizes e metas, inclusive aquela de erradicar os lixões do território nacional até agosto de 2014 - isto é, em até quatro

anos após sua promulgação -, prazo já prorrogado (e variável em função da população total de cada município) para até agosto de 2024.

A PNRS estabeleceu, dentre outros objetivos (art. 7º, II): (i) a não geração, (ii) a redução, (iii) o reuso, (iv) a reciclagem, (v) o tratamento e (vi) a destinação ambientalmente adequada. A Lei objetiva, em síntese, o menor volume diário possível de resíduos gerados, seu aproveitamento máximo e o descarte adequado dos rejeitos.

O Novo Marco Regulatório do Saneamento - Lei Federal nº 14.026/2020 – atualizou, dentre outras leis, a PNSB e a PNRS. Essa recente lei estabeleceu metas, em nível nacional, a serem cumpridas até o ano de 2033, visando à universalização, a partir de diferentes caminhos, como regulação, regionalização e privatização dos serviços de saneamento básico.

Tabela 1. Síntese do normativo relativo a saneamento básico

Lei Federal	Ano	Objetivo
2.312	1954	Relacionar saúde coletiva à disposição inadequada de resíduos
6.938	1981	Tornar crime a disposição inadequada de resíduos sólidos
9.605	1998	Definir crimes ambientais
11.445	2007	Estabelecer a Política Nacional de Saneamento Básico
12.305	2010	Estabelecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos
14.026	2020	Estabelecer o novo marco legal do saneamento

Apesar de a preocupação com a disposição inadequada de resíduos ter sido registrada já na década de 1950, estima-se que persistam hoje, em solo nacional, cerca de 2,5 mil lixões⁴, ou vazadouros, responsáveis diretos pela contaminação das águas - superficiais e subterrâneas -, do ar e do solo. Para a RMRJ, esse cálculo, como já mencionado, é da ordem de 100 lixões. Nessa área metropolitana, insere-se a bacia do rio Iguaçu - recorte desta pesquisa -, que abriga 1,9 milhão de habitantes, que geram e descartam um expressivo volume diário de RSU.

Para caracterizar essa realidade própria da RMRJ, impõe-se apresentar, brevemente, resultados do Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana – ISLU⁵ para o ano de 2020, no que tange aos sete municípios integrantes da bacia do rio Iguaçu. Trata-se de uma ferramenta estatística que objetiva, essencialmente, mensurar o grau de aderência dos municípios às diretrizes e metas da PNRS, anteriormente mencionada (Lei Federal n. 12.305/10). Para se alcançar o Índice final, a metodologia analisa, previamente, quatro dimensões: Engajamento do Município; Sustentabilidade Financeira; Recuperação dos Resíduos Coletados; e Impacto Ambiental.

O ISLU demonstra a correlação expressiva entre a grande quantidade de RSU depositados irregularmente em lixões/vazadouros e a ausência/insuficiência de arrecadação de recursos financeiros específica para custear duas das etapas intrínsecas da gestão: transporte e disposição final adequada. Tal fato ocorre, a princípio, devido à fragilidade dos orçamentos municipais para este

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/600-lixoes-desativados-menos-de-um-ano-apos-sancao-do-marco-do-saneamento>. Acesso em: 15 jun. 2021.

⁵ Disponível em: <https://selur.org.br/wp-content/uploads/2021/05/ISLU-2020-a.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2020.

serviço. Torna-se bastante oportuno, aqui, ressaltar que o ISLU é constituído a partir de informações fornecidas pelos próprios municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS⁶. Portanto, trata-se de informações públicas.

No quadro a seguir, observam-se os resultados do ISLU 2020 para os municípios integrantes da bacia do rio Iguaçu, destacando-se que tal Índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo a 1, maior é a aderência do município à legislação vigente (Tabela 2).

Tabela 2. Resultados do ISLU 2020.

Município	ISLU 2020
Belford Roxo	0,477
Duque de Caxias	0,505
Mesquita	0,525
Nilópolis	s/d
Nova Iguaçu	0,524
Rio de Janeiro	0,740
São João de Meriti	0,484

Assim, de imediato se depreende, das informações do quadro anterior, que o município em melhor situação é a Capital do Estado. Um dos municípios, o de Nilópolis, deixou de apresentar dados ao SNIS. De modo geral, os municípios integrantes dessa bacia estão longe de alcançar o índice ideal – isto é, o índice 1. É oportuno destacar ainda que os índices finais de 2020, relativos a quatro municípios, estão ainda mais longe do ideal se comparados aos de 2019. Tal fato é explicável pelas diretrizes e normas estabelecidas, em meados de 2020, pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, que definiu metas a serem atingidas até 2033 pelos municípios brasileiros, no que se refere aos resíduos sólidos, como também aos demais eixos: água potável, esgotamento sanitário e drenagem urbana.

Atentando para as duas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, da ONU, que dependem diretamente da gestão de resíduos, percebe-se que a primeira meta (11.6) estabelece a redução do impacto negativo *per capita* das cidades, dedicando especial atenção, dentre outros itens, à gestão de RSU, ou seja, à universalização da coleta e à destinação adequada de tais resíduos. A segunda meta (12.5) estabelece a redução substancial da geração de resíduos através da prevenção, redução, reciclagem e reutilização até 2030. Dessa forma, comparando-se os resultados finais do ISLU – que é composto por quatro dimensões – com os preceitos dos ODS, no que se refere à gestão de RSU, observa-se, muito claramente, que os municípios da bacia do Rio Iguaçu ainda estão distantes da meta 11.6 e mais distantes ainda quanto à meta 12.5, que apresenta questões que vão além da coleta e do destino final adequado. A confrontação entre esses dados impõe uma nova forma de atuação no território, de caráter colaborativo e coparticipativo, por parte desses municípios.

Esse conjunto de informações e dados configura-se como instrumental básico para se analisar e diagnosticar a real situação da gestão de RSU, ou seja, da limpeza pública e da coleta domiciliar, dos municípios integrantes da bacia hidrográfica considerada na pesquisa. A partir daí, é possível,

⁶ Sistema vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

também, se identificarem e aproveitarem (i) oportunidades de melhoria da qualidade dos serviços e (ii) negócios locais por um viés, de fato, sustentável, como o viabilizado pelo tratamento de resíduos sólidos.

Portanto, a gestão de resíduos sólidos - atribuição que pertence à esfera municipal - precisa ser, antes de mais nada, eficaz, cabendo, assim, aos municípios realizar, diariamente, as etapas de coleta domiciliar, limpeza de logradouros públicos, transporte e disposição final adequada dos RSU. Secundariamente, tal gestão necessita também proceder a ações concretas para a não geração de resíduos. Contudo, em se gerando resíduos, torna-se imprescindível a execução de tarefas voltadas ao reuso, à reciclagem e ao tratamento dos materiais descartados. Em outros termos, tendo em vista esse modelo de gestão, é desejável que se some, ao conceito de eficácia, o de eficiência. O cumprimento das ações priorizadas, conforme preconiza o Tribunal de Contas da União, concerne ao âmbito da eficácia. Por outro lado, enquadra-se no conceito de eficiência a realização de ações que melhor atendem ao binômio custo-benefício (2014, p. 31).

O manejo inadequado de resíduos acarreta prejuízos que interferem não só na economia local como também intensificam desigualdades sociais. Há, sem dúvida, uma estreita relação entre a gestão de resíduos sólidos e outros setores da administração local, como saúde coletiva, educação, meio ambiente, turismo e desenvolvimento econômico. Acrescente-se a esses impactos negativos, a ponderação de que a legislação vigente relativa aos RSU precisa ser cumprida e que o uso dos recursos públicos precisa ser otimizado nos níveis local e regional. Além disso, não se tem dado a devida importância à valoração dos resíduos, que são, *in limine*, matérias-primas potenciais.

Lastimavelmente, muitos são os obstáculos a serem enfrentados pelos municípios para que a PNRS possa ser, de fato, colocada em prática. Para além das questões dos vazadouros, desativados (mas sem obras de remediação) ou em operação, há problemas também com regularidade nas coletas, ausência de veículos/maquinários específicos e até inexistência da prestação de serviços em vários logradouros. Há que se superarem questões relacionadas, por exemplo, à carência de recursos financeiros, à melhoria da capacitação técnica de gestores públicos, ao tratamento e aproveitamento econômico dos resíduos, ao estímulo a comportamentos ambientalmente sustentáveis. Em outros termos, há, do ponto de vista territorial, variados desafios a serem enfrentados devido à carência de capacidade técnica dos governos locais, à insuficiência de recursos financeiros e à inação política para se resolver a questão no curto e médio prazo. Para qualificar a gestão de RSU na bacia do rio Iguaçu, é importante e fundamental conhecer o território.

É oportuno destacar que o surgimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas ocorreu entre as décadas de 1980 e 1990, a partir de demandas da sociedade para participar mais ativamente na gestão pública, isto é, naquilo que interessa, simultaneamente, a vários setores da sociedade civil organizada. Começam, assim, os governos e a sociedade, a esboçar as diretrizes relacionadas ao gerenciamento de recursos hídricos a partir de gestão descentralizada, participativa e colaborativa, tendo a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão.

Para que ocorra a universalização dos serviços, preconizada pela lei, é fundamental que se considere uma equação na qual estejam combinados três elementos: gestão territorial, eficiência operacional e investimentos. Nessa direção, novos arranjos institucionais e sociais necessitam ser estabelecidos para que se alcance um patamar eficaz. Para algumas bacias hidrográficas, pode haver discussão sobre a escala gerada ser antieconômica. Não seria o caso, por exemplo, da bacia do rio Iguaçu, que é viável

em função da geração diária de resíduos por quase 2 milhões de habitantes, impondo-se, desse modo, a regionalização da gestão de RSU no âmbito dessa bacia.

Os municípios são os responsáveis legais pela gestão de RSU, por isso têm de executar os seis objetivos previstos no artigo 7º da PNRS. Por consequência, impõe-se a busca por modelos que, contrariamente ao modelo atual, apresentem resultados eficientes e a curto prazo. Além disso, é fundamental que novos modelos façam frente ao dinamismo exigido pelo manejo dos RSU, viabilizem o aproveitamento econômico dos resíduos e que se deixem fortalecer pelo poder de decisão equânime de diferentes segmentos que atuam nos territórios. Sendo assim, afigura-se pertinente a questão: de que modo a governança territorial colaboraria para maior eficácia da gestão dos resíduos sólidos na bacia do rio Iguaçu?

Logo, para o atendimento às obrigações anteriormente descritas, entende-se, como hipótese de trabalho, que a aplicação dos parâmetros da governança territorial garantiria a efetiva gestão de RSU na bacia do rio Iguaçu. Sem dúvida, há, entre os seus municípios constituintes, proximidade geográfica e problemas afins, mas, sobretudo, uma outra forte ligação, ainda que comumente imperceptível pelo cidadão comum e pelos demais entes que atuam no território. Em outras palavras, no território comum aos três segmentos - a bacia hidrográfica -, há uma referência territorial a ser potencializada, ou seja, elos intrínsecos e parcerias a serem fortalecidos entre os agentes que coabitam na bacia do rio Iguaçu ou exercem, nela, governos locais ou atividades econômicas. O modelo de governança territorial proposto reuniria os entes, necessariamente, para o compartilhamento de responsabilidades simétricas, de modo que os sujeitos envolvidos detivessem prerrogativas idênticas e democráticas de deliberação.

3. Resultados

Uma nova arquitetura para a gestão de resíduos sólidos urbanos, para a bacia do rio Iguaçu/RJ, está sendo construída visando à recuperação energética da geração diária de resíduos de 1,9 milhão de habitantes, que residem em uma parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Além dos aspectos socioambientais considerados, essa nova arquitetura tem como objetivo desonerar os orçamentos dos municípios que integram essa bacia hidrográfica, assim como contar com a governança colaborativa e coparticipativa entre os governos locais, a sociedade civil organizada e o setor empresarial.

4. Conclusão

Uma governança territorial fundamentada na cooperação entre sociedade civil, setor empresarial e poder público poderia, regionalmente, apresentar soluções de sustentabilidade – sociais, ambientais, econômicas e institucionais – para um problema que os municípios, por si sós, não têm conseguido resolver, qual seja, o cumprimento integral da legislação relativa à gestão de RSU.

Os resíduos sólidos urbanos, que abrangem materiais descartados – oriundos dos domicílios e da limpeza pública – são, potencialmente, matérias-primas. Portanto, significam recursos a serem recuperados/ tratados economicamente - e não “lixo”, como são denominados, de modo simplório. A partir de inovações tecnológicas disponíveis no mercado, os resíduos podem se tornar matéria-

prima para variados setores da economia local e regional. Dito de outra forma, há, no tratamento de resíduos sólidos urbanos, potencial econômico, social e ambiental, cujas oportunidades (redução de efluentes, reciclagem e reuso) estão amparadas pela legislação brasileira. Desperdiçar as potencialidades inerentes à gestão eficiente/ eficaz dos RSU é manter uma grave falha para com os cidadãos.

Referências bibliográficas

ALZAMORA, Manuel Mené. Repensar la Democracia: los retos de una ciudadanía cosmopolita. In AZNAR, Hugo; Llavrador, Jordi Pérez (eds). **De la Democracia de masas a la democracia deliberativa**. Editora CEU: Madrid, España, 2014, p.127-138.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 373-396.

CLAVAL, Paul. **Espaço e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. Capítulos 7 e 8 (p. 128-180).

CUNHA, Armando. O futuro dos serviços públicos no Brasil: em busca de inspiração para repensar a educação em administração pública. In MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTINI, Octavio Penna (orgs.). **Estado e Gestão Pública – visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV (2ª. ed.), 2007. p. 329-339.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão Popular/CLACSO, 2007. Teses 6, 7, 8, 9 e 10 (p. 51-86).

FONT, Joan. N.; RUFÍ, Joan. V. A crise e a reestruturação do Estado-Nação. In FONT, Joan. N.; RUFÍ, Joan V. **Geopolítica, Identidade e Globalização**. São Paulo: Annablume. 2006. Cap. 3 (p. 95-128).

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas. Por que não cooperam?** Parte 3 (p. 97-142). Belo Horizonte: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles (PUC-MG), 2009.

KLINK, Jeroen. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. In **Educação**, Porto Alegre, v.32, n.2, p.217-226, maio/ago., 2009

OLIVEIRA, José A. Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). **Estado e Gestão Pública – visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007. p.189-204.

SILVA, Augusto César P. da et al. Estratégia metodológica de Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) na escala municipal: um exercício acadêmico de geografia política para a gestão do território. In **L'Espaço Politique** [en ligne], 31/2017-1.

_____. Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense. In RUCKERT, Aldomar et al. (orgs). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra 1, 2018, p.147-164.

_____. Geografia e Meio Ambiente: as políticas de Estado na configuração das sustentabilidades no Brasil. **Revista Acta Geográfica**, Boa Vista, Ed. Esp. Geografia Política e Geopolítica, 2014. p.121-137.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In FLEURY, Sônia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 187-212.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre a gestão pública e gestão social. In MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). **Estado e Gestão Pública – visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. P. 107-132.



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.