

V – 1376 – A POLÍTICA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA DE JOÃO PESSOA – PB E SEUS ARRANJOS DE GOVERNANÇA.

José Dantas de Lima⁽¹⁾

Engenheiro Civil pela Universidade Federal da Paraíba, Mestre em Engenharia Civil pela UFPB, Doutor em Engenharia Civil pela UFPE.

Franklin Mendonça Linhares

Geografo pela Universidade Federal da Paraíba -UFPB, Mestre em Engenharia Urbana e Ambiental e Doutor em Recursos Hídricos pela UFPB.

Willams Teixeira Barbosa

Engenheiro Civil pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Engenheiro da EMLUR e Assessor Técnico da EMLUR.

Claudia Coutinho Nóbrega

Engenheira Civil pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Mestre em Engenharia Civil, Doutora em Engenharia Civil, Professora titular do Departamento de Engenharia Civil da UFPB.

Mateus Bandeira Fernandes

Engenheiro Civil pelo Centro Universitário de João Pessoa – UNIPE, Cruzeiro do Sul, Assessor Técnico da EMLUR.

Endereço⁽¹⁾: Rua Ciro Tróccoli, 1180 – Colibris – João Pessoa - PB - CEP: 58.073-172 - Brasil - Tel: (83) 99690-8964 - e-mail: dantast@terra.com.br

RESUMO

Este artigo tem como objetivo a identificação dos arranjos de governança que influenciaram ou influenciam na implementação das políticas de limpeza urbana no município de João Pessoa – PB, em um período temporal de 25 anos, de 1998 a 2021. João Pessoa, foi escolhido devido às complexidades envolvidas na gestão e gerenciamento no sistema municipal e também por ser o que mais traga um olhar crítico com lentes de análise das políticas públicas municipais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Estado da Paraíba. Alguns instrumentos de políticas públicas foram enfatizados, como os de cunho legislativo, fiscal, regulatório e econômico, que influenciaram na implementação da política pública urbana, marcados pela prestação de serviços pelo setor privado e pela Autarquia responsável pelos serviços e pela prestação de serviços de forma indireta, através de uma concessão pública de destinação/disposição final de resíduos sólidos. Com relação a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final dos resíduos

domiciliares e oriundos de serviços públicos (varrição, capinação, poda de árvores em vias e logradouros públicos) compõem, de modo simplificado, a base para o sistema de gestão da política de limpeza urbana municipal. É uma política de médio e longo prazo que ainda está em processo de implementação. Neste sentido observa-se que os arranjos de governança influenciaram de forma incisiva na implementação das políticas de limpeza urbana e o manejo de resíduos no município.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Resíduos Sólidos, Políticas Públicas e Limpeza Urbana.

INTRODUÇÃO

A governança pública está associada a uma mudança na gestão pública, a qual representa uma tendência de cooperação entre os diversos atores do Estado, da sociedade civil e do mercado (Kissler & Heidemann, 2006).

Os serviços de limpeza urbana são de caráter essencial e como tal devem ser prestados com qualidade, eficiência e eficácia em todo território municipal.

A história da limpeza urbana do município de João Pessoa – PB pode ser observada em 5 fases, segundo Lima (2018). A primeira começa no século XX e vai até 1954. A Segunda ocorreu entre 1954 e 1997. A terceira fase seguiu de 1998 a 2004. A quarta fase se iniciou em 2005 e segue até 2014. A última fase segue de 2015 até os dias atuais. Este trabalho se deteve em analisar os processos da política municipal que ocorreram na terceira, quarta e quinta fase. Por outro lado, observando-se a linha do tempo com as diferentes fases, ajuda na compreensão das mudanças e continuidades observadas entre 2003 e 2021 com arranjos de governanças importantes no sistema de gestão.

A política municipal de limpeza urbana abrange os serviços de coleta de resíduos e manejo de resíduos sólidos, bem como o tratamento e disposição final de resíduos.

No caso da coleta de resíduos abrange a coleta e transporte de resíduos domiciliares, de varrição, capinação, de podas, resíduos oriundos de mercados e feiras livres, resíduos da logística reversa e resíduos especiais.

No caso de manejo de resíduos sólidos abrange os resíduos citados acima e mais os de triagem para fins de reuso e reciclagem, de tratamento a exemplo da compostagem e da destinação final dos resíduos.

No entanto os resíduos da logística reversa são coletados e destinados conforme legislação vigente.

Em geral a política municipal de resíduos sólidos deve ser pensada e planejada a curto, médio e longo prazo, seja pela existência do planejamento que deve ser do município, pois é indelegável, ou seja, não pode ser planejado por empresas prestadoras de serviços ou outra entidade. A sua não existência ou mesmo, o tal fazejamento, ao qual desperdiça conhecimentos palpáveis e muito recurso humano e financeiro é inconcebível nos dias atuais, pois descumprir um amplo cabedal jurídico.

O município de João Pessoa, passa por um período de planejamento dos seus serviços na década de 1990 e início dos anos 2000, onde foi criado um modelo de gestão integrada de resíduos sólidos, planos e projetos que modificaram a forma de pensar a gestão e operacionalização do sistema de gestão, tendo como pilar a participação da sociedade. Este modelo é abandonado por quase 10 anos, passando a um planejamento preliminar até os anos 2020.

Os arranjos definidos de contratação dos serviços ao longo destes anos definiram de certo modo o modelo de gerenciamento dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos na capital paraibana.

O recorte temporal aqui definido abrangeu diferentes gestões e sua análise passa pelos instrumentos legais (Marcos Legais, Leis, Decretos e Instruções Normativas) existentes neste período com as principais implicações do modelo adotado e seus desdobramentos na política municipal de resíduos sólidos.

OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo oferecer uma análise da política municipal de limpeza urbana no município de João Pessoa – PB através de seus arranjos de governança, durante o período temporal de 25 anos (1998 a 2021).

MATERIAIS E MÉTODOS

Foram utilizados métodos mistos predominantemente qualitativos, com triangulação teórica de dados. A pesquisa se baseia na revisão bibliográfica de análise de políticas públicas, implementação, instrumentos da ação pública, governança e da literatura sobre limpeza

urbana; na análise documental por meio de leitura sistemática de documentos públicos como leis, decretos, normativos, publicações em jornais e revistas, artigos em periódicos indexados e trabalhos acadêmicos e no histórico e na memória sobre o tema local.

RESULTADOS OBTIDOS OU ESPERADOS

Os principais marcos regulatórios da limpeza urbana no âmbito municipal são a Lei nº 1.954/1974, que cria a Empresa Municipal de Limpeza Urbana – URBAN, onde foi criado o Departamento de Limpeza Urbana – DLU, responsável pela limpeza urbana municipal.

De acordo com a Lei Municipal nº 6.390 de 15 de junho de 1990 a Empresa Municipal de Urbanização – URBAN, teve seus objetivos institucionais redimensionados nos termos do art. 1º do Decreto nº 1.908, de 20 de março de 1990, e alterada a sua denominação para Empresa Municipal de Limpeza Urbana – EMLUR.

Em 1991, através da Lei Municipal nº 6.811 determinou a transformação de Empresa Municipal de Limpeza Urbana para Autarquia Especial Municipal de Limpeza Urbana, dotada de personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receitas próprias, com autonomia financeira, administrativa e técnica, competindo-lhe especificamente, planejar, desenvolver, regulamentar, fiscalizar, executar, manter e operar os serviços integrantes ou relacionados com sua atividade fim e promover a educação para a limpeza urbana.

Em 1997, é instituído o Regulamento de Limpeza Urbana através da Lei 6.811/1997.

Em 1998 é criada a Lei Complementar 16/1998 que institui a Taxa de Coleta de Resíduos – TCR e em 2014 é criada a Política Municipal de Resíduos Sólidos pela Lei 12.954/2014 que aprova o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS de João Pessoa.

Em 2015 é instituído o Plano Municipal de Saneamento Básico através da Lei Complementar nº 93/2015.

A capital paraibana caracteriza por ter adotado o modelo misto de prestação de serviços públicos, ou seja, é o setor privado quem executa os serviços de limpeza urbana em 88% do território municipal e a EMLUR executa os serviços nos 12% restantes. A disposição final de resíduos é executada por empresa privada mediante prestação indireta por concessão pública. O setor público por intermédio da EMLUR é responsável pela fiscalização dos serviços de coleta e manejo de resíduos sólidos urbanos e da destinação final ambientalmente adequada, em um Centro de Tratamento de Resíduos.

A Lei nº 12.954 de 2014 e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de 2014 basicamente constituem as políticas de limpeza urbana do município. Ainda que o trabalho trate essencialmente da legislação vigente na capital paraibana, é importante ter em mente as legislações estaduais e federais, que também tem desdobramentos sobre o município. Até porque, de acordo com a Constituição, a responsabilidade sobre a limpeza urbana é do município (BRASIL, 1988).

Em 2021 ocorreu a regulamentação da Agencia Municipal de Aguas e Saneamento – AMUSA que é um marco importante no contexto regulatório. A Agencia esta em fase de estruturação e implementação.

Na esfera estadual, os principais normativos a serem considerados são a Política Estadual de Resíduos Sólidos, o Programa Estadual de Implementação de Projetos de Resíduos Sólidos e o Plano de Resíduos Sólidos do Estado de 2014. Na esfera federal, os principais são a Política Nacional de Saneamento Básico de 2007 e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) de 2010 são os principais instrumentos. A Lei nº 14.026/2020 intitulada de Novo Marco do Saneamento também é um instrumento importante aliado ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos (2021).

ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com Lima (2018), a regulação e a fiscalização dos serviços sempre estiveram sob a responsabilidade do Município através da EMLUR, onde está definida em suas competências legais. O monitoramento eletrônico, via softwares modernos de implementação, dos serviços só começou a acontecer a partir da última fase, e a fonte de recursos para a limpeza predominantemente foi o Tesouro Municipal. No ano de 2022, a arrecadação com a taxa de coleta de resíduos – TCR, atinge o percentual de 89% dos custos dos serviços com a coleta representando 78% dos serviços (Novembro de 2022). Já, a execução dos serviços de limpeza urbana oscilou entre responsabilidade indireta e direta, sendo que desde 1996 é feita por meio de contratos de terceirização com empresas especializadas e mais recentemente com execução mista dos serviços.

O caráter recente da regulação, onde foi regulamentada em 2022 a Agência Municipal de Regulação, e as pontuações que aconteceram nesta política ao longo do tempo devem ser analisadas considerando também o contexto histórico e político do período, pois são importantes para a compreensão das dinâmicas que podem influenciar (ou não) os

momentos de decisões relativos à entrega da política, quando se traduzem em ações (HILL, 2006).

Além dos marcos normativos, de modo simplificado, os principais equipamentos que estruturaram as Políticas de Limpeza Urbana, desde 2001, são as duas centrais de triagem, as unidades de coleta seletiva municipal e o aterro sanitário.

RESULTADOS OBTIDOS

A seguir, serão apresentados brevemente os principais resultados encontrados com a pesquisa e as análises decorrentes dos dados. Dos quatro instrumentos presentes na Política Municipal foram identificados tres principais instrumentos : legislativos, regulatórios e fiscais Neste artigo serão enfatizados os principais **instrumentos legislativos e regulatórios** que gradualmente modificaram a política. Os instrumentos apresentados embasam a identificação dos arranjos de governança que influenciaram e ainda influenciam na implementação da Política de Limpeza Urbana da capital paraibana.

Existem marcos federais, estaduais e municipais que são estabelecidos em anos diferentes, mas alguns são coincidentes. Antes do marco nacional ser regulamentado em 2010, já havia regulamentação municipal, evidenciando a complexidade do contexto e das dinâmicas locais, que demandaram a elaboração de uma regulamentação própria, antes que o tema entrasse na agenda nacional.

A recordação sobre o contexto político auxilia no entendimento dos desdobramentos e caminhos que moldaram a política ao longo dos anos. Partidos diferentes representam entendimentos de prioridades diferentes, bem como planos programáticos de governo diferentes. Os processos de regulação e efetivação dos marcos regulatórios também refletem o contexto político de cada esfera de governo.

Por outro lado, vários outros elementos normativos pontuam a história da limpeza urbana municipal, produzindo ora períodos de mudanças profundas, de abandono de programas e projetos exitosos, ora períodos de estabilidade. A compreensão dos instrumentos e de seu uso torna-se interessante na medida em que ela pode apontar a complexidade dos arranjos institucionais e da governança da política municipal.

A maior e profunda mudança ocorreu em 2014 com a publicação da Lei nº 12.954, pois rompeu com o modo de funcionamento até então estabelecido para a Política de Limpeza Urbana.



Ela criou um sistema que organizaria a política e o Sistema de Limpeza Urbana do Município de João Pessoa.

Depois disso, aconteceram diferentes intervenções, algumas mudanças mais estruturais e outras menos estruturantes. A mudança que afetou profundamente a direção da implementação da política estabelecida em 2014 ocorreu no final de 2021, com a regulamentação da agência reguladora municipal, a AMUSA.

A Política de Limpeza Urbana foi construída, modificada, conduzida e implementada com base em muitos instrumentos legislativos e regulatórios, ou seja, com base em muitos documentos.

Além disso, cada política reúne uma diversidade de processos que se transformam em solicitações, motivações, fundamentações e decisões em ações concretas (HOYLER; CAMPOS, 2019). E cada processo é movido por lógicas e tempos distintos. O tempo da política, que é orientado pelas entregas e negociações do governo e o tempo dos papéis, que segue a lógica das formalizações, hierarquias e procedimentos burocráticos (HOYLER; CAMPOS, 2019) muitas vezes são bastante diferentes.

O que é importante considerar quando se observa os arranjos de governança que influenciam na implementação da Política de Limpeza Urbana é que os “documentos podem significar um filtro às oposições políticas e criar uma aparência de consenso onde há contradições” conforme apontado por Le Galés (2012) e enfatizado por Hoyler e Campos (2019).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho apresentou de forma sintética parte dos resultados encontrados na pesquisa que está em andamento. Ainda assim, é possível apresentar algumas considerações parciais. A partir da triangulação teórica e de dados foi possível verificar que há diferentes fatores e arranjos que influenciam na implementação desta política. É possível observar que os conflitos que ocorrem na Política de Limpeza Urbana não são apenas uma disputa de poder pelas empresas, pelos gestores e sim uma disputa relacionada aos instrumentos que organizam a política.

A análise parte de uma grande ruptura na forma como a política era entendida e administrada na cidade até metade da década de 90, e a partir de 2014, os resultados

indicam que ela foi gradativamente modificada, exigindo relações de governança, no sentido proposto por Marques (2013), cada vez mais desafiadoras. A complexidade do cenário político e histórico na qual esta política está inserida são revelados pela presença de certos instrumentos da ação pública, como leis e regulamentações, mas também pela ausência de outros como os indicadores de gestão, indicadores operacionais, que pela ausência compromete toda a política.

Os principais instrumentos que influenciam a política são os legislativos e regulatórios e fiscais. Assim, as diversas e constantes modificações na Lei nº 12.954 de 2014, bem como a demora na implementação da política, são um dos fatores centrais na organização da política. A falta de corpo técnico suficiente, capacidades administrativas e físicas fizeram com que o principal órgão responsável pela administração da política municipal operasse com infraestrutura insuficiente para a demanda existente na cidade.

São diferentes, pequenas e grandes interesses, que estão em jogo nesta política, mas são os instrumentos que ao longo do tempo acomodam e conduzem as expectativas dos principais atores envolvidos. Neste sentido é essencial planejar, regular, fiscalizar e ter planejamento efetivo em cumprimento as exigências legais, técnicas e sociais.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. O campo econômico. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 6, p. 15-58, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1930>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CcIVIL_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 07 out. 2018.

Lei nº Lei 11.445, de 5 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 14 out. 2018.

Lei nº 12.305, de 2 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 13 out. 2018.

CAMPOS, Marcos Lopes. Public Policy Instruments and Their Impact: From Analogue to Electronic Government in the Bus Services of São Paulo. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 12, n. 1, e0003, 2018. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212018000100205&lng=en&nrm=iso. access on 24 Aug. 2020. Epub May 03, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201800010003>.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. 406 p.

GAMBI, Raissa Fontelas Rosado. **A gestão dos resíduos sólidos no Brasil: uma análise crítica das parcerias público-privadas como arranjo emergente.** Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2018. Disponível em:

<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/332372/1/Gambi_RaissaFontelasRosado_D.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

MARQUES, Eduardo (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p. 201-251.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2006. p. 61-89. Coletânea, v. 2.

_____. **The public policy process.** 6th. Ed. England: Pearson, 2013. 350 p. ISBN: 978-1-4082-8889-4.

HOYLER, Telma; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 27, n. 69, e006, 2019.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000100203&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 fev. 2020.

<https://doi.org/10.1590/1678987319276906>.

LE GALÈS, Patrick. Quem governa quando o governo não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades - Entrevista com Patrick Le Galès. *Novos Estudos CEBRAP* [online], n. 102, p. 26-41, 2015. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-102/#58f7188445267>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero (Org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.**

Brasília: Enap, 2019. 324 p. ISBN: 978-85-256-0123-0.

LIMA, José Dantas. **Análise da governança do sistema de limpeza urbana municipal.** João Pessoa, 2018.