

## **A GOVERNANÇA AMBIENTAL COMO DESAFIO À GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS NA BACIA DA BAÍA DE GUANABARA**

Cláudio Maximiano Muniz de Souza<sup>1</sup>  
claudiomax@uol.com.br

### **Resumo**

Este artigo objetiva demonstrar a possibilidade de ser utilizada, do ponto de vista administrativo, a modalidade governança para a gestão dos resíduos sólidos urbanos em uma sub-bacia hidrográfica da Baía de Guanabara. Objetiva-se demonstrar, em síntese, o espaço a ser estudado; a distância existente entre o que é divulgado pelos agentes (poder público, mercado e sociedade) e as ações efetivamente por eles executadas na gestão ambiental; e a necessidade de estabelecimento de processo de responsabilização para agentes localizados à montante da bacia. No âmbito, portanto, da gestão ambiental, pretende-se analisar, especificamente, assuntos relacionados à geração, à coleta e ao tratamento adequado dos resíduos sólidos. Dentre os três principais problemas ambientais presentes na bacia da Baía de Guanabara, encontra-se aquele relativo aos resíduos sólidos. Justifica-se, desse modo, o interesse em se compreenderem as ações que, efetivamente, são e podem ser empreendidas pelos agentes no espaço em questão.

**Palavras-chave:** governança ambiental, gestão do território, resíduos sólidos urbanos

### **LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE COMME DEFIS A LA GESTION DE DECHETS SOLIDES URBAINS DANS LA BAIE DE GUANABARA**

### **Resumé**

Cet article a pour objectif démontrer la possibilité d'utiliser, du point de vue administratif, la modalité de gouvernance à la gestion des déchets solides urbains dans un sous-bassin hydrographique de la Baie de Guanabara. On vise y démontrer, en synthèse, l'espace à étudier, la distance entre ce qui est divulgué par les agents (pouvoir publique, marché et société) et les actions effectivement mises en œuvre par ceux-ci dans la gestion environnementale, et le besoin d'établir une procédure de responsabilisation des agents qui se trouvent en haut du bassin. Dans le cadre de la gestion environnementale, le but est d'analyser, spécifiquement, des sujets relatifs à la production, collecte et traitement approprié des déchets solides. Parmi les trois principaux problèmes environnementaux présents dans le bassin de la Baie de Guanabara, on y trouve celui relatif aux déchets solides. On justifie ainsi l'intérêt dans le sens à comprendre les actions qui, effectivement, sont et peuvent être entreprises par les agents dans l'espace en question.

**Mots-clés:** gouvernance environnementale, gestion du territoire, déchets solides urbains

---

<sup>1</sup> Mestre em Eng. Urbana e Ambiental/PUC-Rio  
Doutorando em Geografia/PUC-Rio

## Introdução

É necessário se reavaliarem as estratégias de gestão pública sobre o território e, por conseguinte, sobre a gestão ambiental. A gestão ambiental integra um processo mais amplo de gestão de território. Ela envolve tanto aspectos físicos (da natureza), quanto sociais (forma de atuar no espaço).

Dessa forma, a governança pública<sup>2</sup> – que vem sendo discutida nas duas últimas décadas – pode dar enorme contribuição no trato do assunto, desde que se estabeleçam regras claras e precisas nas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade.

Nessa linha de atuação, propõe-se – para a área territorial de uma sub-bacia hidrográfica da Baía de Guanabara – abordar três campos em especial: governança para o estabelecimento de políticas públicas e, em especial, a *governança ambiental*; a prática do *discurso governamental* (dito oficial) e da esfera empresarial, especificamente quanto ao tema resíduos sólidos; e, por fim, a *responsabilização dos agentes* (públicos e não-públicos) frente às suas obrigações.

No que diz respeito a esse terceiro campo (responsabilização dos agentes), entende-se que o foco deve ser, essencialmente, os agentes que se encontram à montante da bacia hidrográfica, em função da relevância de suas ações concretas no território.

Enfim, pretende-se abordar, neste artigo, assuntos, ideias, conceitos e experiências práticas inseridas nos grandes temas Planejamento e Gestão Territoriais, tão especiais e essenciais no saber da Geografia.

## O conceito de governança

Coincidentemente ou não, durante o período de disseminação das práticas do neoliberalismo, após a década de 80 do século passado, duas agências multilaterais de crédito – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – passaram a adotar, com destaque, o conceito de governança para a

---

<sup>2</sup> Novo conceito para regular as relações de troca entre os setores público e privado e a sociedade (Kissler; Heidemann, 2006).

implementação de programas e projetos de diversas matizes. Em consequência, *check lists*, padronizados, passaram a ser usados independentemente do contexto onde se dava a implementação de tais programas ou projetos.

Os recursos eram aprovados, ou não, tendo-se por base a lista de condicionantes que deviam ser atendidas no tocante à governança, tais como empoderamento, participação, capital social, descentralização, entre outros.

O tema governança ganhou destaque no processo de participação mínima do Estado com a, conseqüente, valorização de agentes externos, ao setor público, na gestão de políticas públicas.

No entanto, a trajetória da governança ganhou vida própria, tendo adquirido características que vão muito além da mera transferência da responsabilidade regulatória do aparato estatal para o mercado (FONSECA; BURSZTYN, 2009, p. 21). Afinal, atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os participantes possibilitam à governança conteúdo de legitimidade e de ação, permitindo uma forma de atuação pragmática que considere fatores não-econômicos.

Nos dizeres de Fonseca e de Bursztyn, “o fortalecimento da governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo” (*Idem*, 2009, p. 20).

É importante destacar as palavras desses dois autores ao acrescentarem que quando o conceito de governança é estendido à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais deve ser empregada a expressão *governança ambiental* (*Ibid.*, 2009, p. 20).

Diante de tantos aspectos que influenciam o sistema da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara – sejam eles físicos, socioeconômicos, ambientais ou institucionais –, há que se considerar um modelo de gestão integrada para fazer frente a essa variedade de fatores.

Essa gestão integrada necessita, obrigatoriamente, considerar os agentes dos *setores público* e da *iniciativa privada*, assim como aqueles da *sociedade civil*.

Em não se considerando esta aliança tripartite, não há como se falar em gestão integrada visando melhorar as condições ambientais da bacia da Baía de Guanabara. Ou em outras palavras, de acordo com Harvey

A inserção e o poder organizado que a comunidade oferece como base da ação política são cruciais, embora sua coerência requeira sistemas de autoridade, um consenso e “regras de pertinência” democraticamente estruturados (HARVEY, 2004, p. 315).

Com relação aos agentes públicos, de imediato, consideram-se as administrações locais (os municípios) – que no caso dessa bacia engloba 15 territórios cujas gestões atuam de forma distintas. Em seguida, considera-se o Estado, como Ente Federativo e mentor/articulador de políticas públicas voltadas ao planejamento ambiental e ao estabelecimento de metas no âmbito regional. Em menor escala, participariam, da gestão integrada, os órgãos setoriais integrantes da Estrutura da União Federal.

Quanto ao âmbito empresarial, há que se considerarem as atividades industriais, as fábricas, a agroindústria etc., que, normalmente, exploram os recursos naturais, as matérias-primas, o potencial das microbacias hidrográficas, dentre outros aspectos. Trata-se de membros integrantes de muito destaque, caracterizados como intensos usuários da bacia e, geralmente, pouco atuantes quanto aos aspectos da manutenção e conservação dos recursos da área-objeto de estudo da pesquisa.

Em especial, destaca-se o enorme potencial poluidor destes atores da bacia hidrográfica no que se refere à geração e ao descarte de resíduos sólidos. Tais atores não invocam para si, diretamente, a responsabilidade ambiental quanto à questão do adequado tratamento dos resíduos por eles produzidos cotidianamente.

O terceiro partícipe e usuário dos recursos da bacia é a sociedade civil, que nela reside, trabalha, explora recursos naturais, contempla paisagens, dentre outros modos de atuação.

A fim de se poderem enfrentar tantos desafios, entende-se que o modelo de governança pública – ou governança ambiental – seria o mais adequado e contemporâneo a ser adotado. A governança pública teria a missão, nesse sentido, de ser uma alternativa para mitigar as limitações estruturais locais e regionais.

A *governança ambiental* – que reúna os três setores: *poder público*, *mercado produtivo* e *sociedade* – poderia empreender um planejamento e uma gestão territoriais à altura da importância da bacia da Baía de Guanabara, não só para o estado do Rio de Janeiro, mas para todo o País.

Um modelo de governança ambiental, em nível regional, teria condições de empreender novas e sustentáveis ações nesse território tão importante, economicamente, para o estado do Rio de Janeiro. Trata-se, em síntese, de desenvolvimento sustentável e de estabelecimento de políticas ambientais.

No âmbito da governança ambiental, seria viável, regionalmente, o desenvolvimento de novos projetos, com o cumprimento efetivo de metas claras e democraticamente estabelecidas. Haveria, a princípio, condições não só de resgatar os significativos investimentos – públicos e privados – já efetuados nesse espaço, como haveria condições de se otimizar os novos investimentos necessários. Trata-se, portanto, de política territorial a ser pensada para a bacia da Baía de Guanabara.

Um processo confiável de avaliação de desempenho das ações e dos resultados empreendidos na gestão da bacia hidrográfica se tornaria mais consistente, sem dúvida, através da prática, efetiva, da governança ambiental.

A governança é, portanto, um conceito-chave, moderno e viável à implementação de políticas ambientais e de desenvolvimento.

Em outras palavras, a governança ambiental teria capacidade de aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e na operação de tais políticas (*Op. cit.*, 2009). A governança ambiental pode possibilitar, entre os três segmentos, participação, descentralização, responsabilização e equidade.

Enfim, a cooperação – ou a governança – entre *poder público*, *mercado* e *sociedade civil* pode facilitar, regionalmente, o alcance de soluções de sustentabilidades (sociais, ambientais, econômicas, institucionais etc.) para problemas locais (municipais), que não se consegue resolver individualmente.

## **O espaço da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara no contexto metropolitano do estado do Rio de Janeiro**

O elemento norteador do planejamento ambiental e do ordenamento territorial é a racionalização do uso dos ditos “recursos naturais”.

A exploração de tais recursos, embora de importância econômica significativa para a bacia da Baía de Guanabara e, portanto, para o estado do Rio de Janeiro, pode provocar impactos ambientais de relevantes proporções.

Assim, a governança ambiental propõe a viabilização da execução de projetos estruturantes, que tendem a promover a reestruturação espacial. Ademais, o modelo de governança – através de seus três agentes – tem por objetivo considerar, obrigatoriamente, a minimização dos impactos ambientais e a potencialização dos seus benefícios sócio-econômicos.

O potencial econômico da bacia da Baía de Guanabara, visto sob a ótica do planejamento ambiental sustentado – ou seja, da governança ambiental –, poderia conceber uma nova realidade para essa porção do território fluminense. Afinal, de acordo com Moreira

ler o espaço é ler, por isso mesmo, o território, o clareamento do território elucidando o conteúdo do espaço, e assim usando-se deste agora elucidado para chegar à compreensão de si mesmo como totalidade (MOREIRA, R., 2016, p. 218).

No que diz respeito, por exemplo, à gestão de resíduos sólidos, embora a competência para a operação dessa gestão seja do Município, cabe ao Ente Federativo Estado promover a elaboração de diretrizes gerais e específicas, assim como auxiliar as administrações municipais a encontrar soluções ambiental e institucionalmente sustentáveis para os problemas relativos à gestão dos seus resíduos sólidos.

Tem-se como foco a responsabilização dos agentes que estejam à montante da bacia hidrográfica e que, porventura, não estejam cumprindo, adequadamente, seu papel em um modelo de governança ambiental. Em um modelo de governança, há de se considerarem três agentes: setor público (principalmente o municipal em função das delegações dadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos-PNRS); setor empresarial; e sociedade civil.

## Ou nos dizeres de Carlos

Ao reproduzir sua existência, a sociedade reproduz, continuamente, o espaço, portanto, se, de um lado, o espaço é um conceito abstrato, de outro tem uma dimensão real e concreta enquanto lugar de realização da vida humana (CARLOS, A.F.A., 2015, p. 14-15).

É importante confrontar os discursos do poder público e do setor empresarial com as ações promovidas por essas duas esferas. Trata-se dos dois agentes, no âmbito da governança, que mais podem interferir na gestão ambiental, seja através do estabelecimento de políticas públicas e/ou de práticas prejudiciais a uma unidade hidrográfica.

Enfim, deve-se avaliar a provável existência de um expressivo descompasso entre os discursos – no setor público e na iniciativa privada – e as práticas relativamente à responsabilidade ambiental no que concerne à gestão de resíduos sólidos urbanos.

O estado do Rio de Janeiro está dividido em nove regiões hidrográficas, sendo uma delas a bacia da Baía de Guanabara, que está subdividida em três sub-bacias: Iguaçu/Sarapuí, Guapi/Macacu e Caceribu, conforme a Figura 1.

Nessa porção territorial fluminense vive 80% da população total do Estado, ou seja, 13,3 milhões (IBGE, 2017). A população total do Estado, de acordo com estimativa do IBGE de 2017, é da ordem de 16,7 milhões. Assim, como mencionado anteriormente, na bacia hidrográfica da Baía de Guanabara reside parcela expressiva da população fluminense.

Portanto, nela também se acumula enorme quantidade de problemas ambientais. Dentre esses problemas ambientais, incluem-se contaminação de solos; supressão vegetal; poluição sonora e poluição hídrica, dentre outros.

Nos limites da bacia hidrográfica, há problemas sérios e persistentes, a despeito dos investimentos já realizados na área territorial analisada. Dentre esses problemas, pode-se citar a precária rede de esgotamento sanitário e a disposição inadequada de resíduos sólidos urbanos-RSU.



Figura 1: Sub-bacias hidrográficas da Baía de Guanabara.  
Fonte: Secretaria de Estado do Ambiente/RJ, 2010.

Por isso, anteriormente já se havia mencionado a questão da análise da responsabilidade social dos agentes que, eventualmente, estejam à montante das sub-bacias hidrográficas contribuindo para a contaminação e degradação da bacia da Baía de Guanabara.

Nessa linha de raciocínio, questiona-se, preliminarmente, em tese, que papéis vêm sendo desempenhados pelos agentes públicos (especialmente aqueles municipais e estaduais), do mercado empresarial e da sociedade civil instituída. Indaga-se, a priori, o grau de cumprimento efetivo, por parte de tais agentes, quanto às suas responsabilidades. Ao que tudo indica, é o que pensa Martins ao mencionar que

por se manifestar na própria vida cotidiana, parece impossível. Esse anúncio revela ao homem comum, na vida cotidiana, que é na prática que se instalam as condições de transformação do impossível em possível (MARTINS, 2008, p. 57).

Como exemplo prático, poderia se mencionar a existência de lixões – ainda presentes em vários municípios, apesar das imposições legais desde



2010, a partir da implantação da PNRS – e sua relação direta com a contaminação do sistema hídrico da bacia.

Para corroborar essa situação, em termos de condições ambientais desfavoráveis, na Tabela 1 constam 13 municípios – de um total de 15 integrantes da bacia hidrográfica - e suas respectivas posições no âmbito estadual e nacional.

Percebe-se, de imediato, que apesar de esses municípios integrarem a região mais desenvolvida do Estado, ou seja, a Região Metropolitana, suas posições em termos de Índice de Desenvolvimento Humano – IDH estão muito aquém da importância de tais municípios (política, populacional, institucional etc.).

Entende-se que todos os agentes – à montante e à jusante – que compartilham o mesmo território – nesse caso, a bacia da Baía de Guanabara – são igualmente responsáveis por processos de degradação ambiental, tendo em vista a legislação ambiental vigente.

No entanto, aqueles agentes que estão à montante têm responsabilidade mais expressiva, pois, ao contaminarem seus territórios, estarão, conseqüentemente, degradando também todas as demais áreas que estejam à jusante.

Em função dessa situação peculiar, foca-se no estabelecimento de processo de responsabilização daqueles agentes que estejam à montante.

Tabela 1 – *Ranking* de Índice de Desenvolvimento Humano Municípios (IDH-M) em comparação com demais municípios do estado e do país.<sup>3</sup>

Município	IDH-M (2010)	Posição Ranking Nacional	Posição Ranking estado do RJ
Niterói	0,837	7	1
Rio de Janeiro	0,799	45	2
Nilópolis	0,753	488	9
São Gonçalo	0,739	795	14

<sup>3</sup> A fonte pesquisada aborda, nesse *Ranking* de IDH, 13 dentre os 15 municípios integrantes da bacia da Baía de Guanabara.

São João de Meriti	0,719	1331	34
Nova Iguaçu	0,713	1514	41
Duque de Caxias	0,711	1574	49
Cachoeiras de Macacu	0,695	1904	58
Guapimirim	0,692	1969	59
Itaboraí	0,69	2105	62
Magé	0,685	1638	51
Belford Roxo	0,684	2332	70
Tanguá	0,654	3030	86

Fonte: PNUD, 2011.

### **O cotidiano no território da sub-bacia hidrográfica dos rios Iguaçu-Sarapuí**

A bacia hidrográfica da Baía de Guanabara engloba 15 municípios<sup>4</sup> e totaliza uma extensão de cerca de 4 mil km<sup>2</sup> de área continental<sup>5</sup>. Essa área equivale a quase 10% do território fluminense.

Essa bacia hidrográfica abrange, parcial ou totalmente, os seguintes municípios: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti e Tanguá.

A bacia hidrográfica é composta por cerca de 45 rios (JICA, 1994) que deságuam na Baía de Guanabara, sendo seus principais o rio Macacu, o Iguaçu, o Estrela e o Sarapuí. A bacia está dividida em 39 regiões hidrográficas – dentre as quais, 12 contribuem, diretamente, para a Baía de Guanabara.

A Baía de Guanabara é considerada um estuário de inúmeros rios que levam a ela, em média, mais de 200 mil litros de água por segundo (200 m<sup>3</sup>/s)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Há na literatura referência também ao município de Petrópolis. No entanto, a área territorial desse Município é pouco expressiva no âmbito da bacia hidrográfica.

<sup>5</sup> Diagnóstico da Hidrografia. Estação Ecológica da Guanabara e Região. Disponível em: [www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs.../diagnostico\\_vegetacao\\_ga.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs.../diagnostico_vegetacao_ga.pdf). Acesso: 23 abr. 2018.

<sup>6</sup> Instituto Baía de Guanabara. Disponível em: [baiadeguanabara.org.br](http://baiadeguanabara.org.br). Acesso: 13 abr. 2018.

A bacia pode ser dividida em três setores distintos: costa oeste, costa norte/nordeste e costa leste, de acordo com a classificação da extinta FEEMA<sup>7</sup>. Essas três áreas apresentam características distintas em termos de ocupação humana, de uso do solo e de atividades econômicas.

Do ponto de vista da situação ambiental da bacia hidrográfica, surgem, como principais fontes poluidoras, que degradam a bacia, as seguintes: *parques industriais, esgoto não tratado e resíduos sólidos não tratados*.

Como bem ressalta Ferreira

é preciso que tenhamos a consciência de que é necessária nossa participação nas questões que dizem respeito à coletividade, é preciso que nos sintamos responsáveis e pertencentes a um grupo social que vive em determinada rua, em determinado bairro, cidade, país... (FERREIRA, 2013, p. 60).

E também ao que vive em determinada bacia hidrográfica, independente de suas dimensões e especificidades.

Em relação à terceira fonte poluidora, cujo tema é objeto deste artigo, há de se ressaltar que a disposição e o tratamento inadequados alteram a qualidade da água dos corpos hídricos integrantes da bacia.

Portanto, pode-se inferir que sérios problemas de saúde pública caracterizam a região da bacia da Baía de Guanabara devido à gestão inadequada de resíduos industriais, de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos.

Especificamente, quanto à gestão dos resíduos sólidos (doméstico, público, de varrição etc.), as principais barreiras para implantação de efetiva gestão de resíduos sólidos dizem respeito, normalmente, a: dificuldade em arrecadação de impostos, insuficiente corpo técnico adequado e qualificado e investimentos insatisfatórios do setor privado.

Quanto a essa dificuldade em arrecadação de impostos, vale mencionar que, segundo a ABRELPE<sup>8</sup>, vários municípios brasileiros devem, juntos, R\$ 11,6 bilhões em coleta de resíduos sólidos, a partir de passivos oriundos de gestões anteriores. No entanto, atuais prefeitos têm dificuldade em reconhecer as pendências financeiras. Em meio à crise fiscal dos municípios, as empresas

---

<sup>7</sup> Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - RJ

<sup>8</sup> Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais.

privadas de limpeza têm enfrentado impasses para renegociar essa dívida. De acordo com a ABRELPE, as regiões Sudeste e Nordeste têm a pior situação. O estado do Rio de Janeiro é apontado como um dos casos mais graves, pois há problemas em vários de seus municípios.<sup>9</sup>

No entanto, o expressivo contingente populacional da bacia da Baía de Guanabara, anteriormente mencionado, pode ser um forte atrativo para a iniciativa privada. Há, atualmente, grande avanço tecnológico para aproveitamento dos resíduos sólidos, o que gera, em consequência, novas oportunidades para a iniciativa privada. De qualquer forma, a falta de incentivo, principalmente, do setor público, tende a retrair essa nova cadeia de negócios em áreas conurbadas metropolitanas.

Portanto, verifica-se ser plenamente possível transformar o “problema” resíduo sólido em oportunidade para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. O planejamento, a estratégia gerencial e o esforço coletivo são capazes de engendrar um novo cenário socioambiental na bacia da Baía de Guanabara.

Com relação aos impactos econômicos da despoluição, estudos demonstram que o quadro de degradação da bacia da Baía de Guanabara pode ser revertido para um horizonte além do ambiental. Deveria se considerar, nesse sentido, também os ganhos econômicos elevados para a sociedade que reside nessa bacia, a partir da universalização do saneamento básico<sup>10</sup>.

No processo de viabilização desse novo cenário, é fundamental privilegiar uma dada escala de gestão: a municipal, de forma a se promover o desenvolvimento regional a partir das menores unidades político-administrativas – mas sem desconsiderar as especificidades existentes entre si.

Em busca de alternativas embasadas cientificamente, entende-se que a governança pública – e no caso específico da gestão de resíduos sólidos na bacia da Baía de Guanabara, a governança ambiental – procura contemplar os

---

<sup>9</sup> Folha de São Paulo. Caderno Mercado. “Cidades devem R\$ 11,6 bi em coleta de lixo.”. Edição de 17/03/18.

<sup>10</sup> Câmara Metropolitana/RJ. Caderno Metropolitano. Modelar a Metrópole. Construindo um modelo para a metrópole. 2017.

setores econômicos e territoriais, visando promover um desenvolvimento regional sustentável.

Nessa linha de atuação, a governança ambiental seria capaz de promover ações de crescimento econômico, de melhores condições de vida das populações e de conservação e restauração do ambiente. Em resumo, cumpre à governança avaliar e encontrar soluções, entre seus partícipes, para os impactos ambientais decorrentes da pressão antrópica sobre o meio ambiente.

Em outras palavras, é urgente a discussão sobre a necessidade de novas arquiteturas político-territoriais e administrativas em espaços geográficos com massa populacional de milhões de pessoas (SILVA, 2016).

A governança ambiental tem, por obrigação, conhecer o quadro regional da bacia da Baía de Guanabara para poder encaminhar iniciativas nas quais o Estado, o mercado e a sociedade se integrem, almejando minimizar as fragilidades do meio físico.

Certamente, para o processo de construção de uma governança ambiental – cooperativa e consistente – há que se efetuar uma análise dos instrumentos administrativos, organizacionais e legais possíveis e disponíveis.

Em função do quadro socioeconômico-ambiental vigente, propõe-se analisar a pertinência de a governança ambiental ser implantada em uma sub-bacia hidrográfica da bacia da Baía de Guanabara, no tocante à gestão dos resíduos sólidos gerados nesse território.

Ademais, entende-se também adequado, em função do cenário hoje existente, o estabelecimento de um processo de responsabilização daqueles agentes que, estando à montante, contribuam para a degradação dos corpos hídricos da bacia da Baía de Guanabara.

Pretende-se apontar um caminho administrativo – legal, produtivo e bem sucedido – para a gestão e o monitoramento das ações sociais e ambientais na área da sub-bacia hidrográfica a ser estudada.

## **Formas de ação na sub-bacia visando à transformação da sua realidade socioambiental**

A Sociologia, a Administração, o Direito e a Economia, dentre outras disciplinas vêm se dedicando ao estudo do conceito de governança, identificando nele tanto aspectos favoráveis quanto desfavoráveis, no que concerne à sua aplicabilidade. Por outro lado, os conhecimentos relativos às dimensões territoriais e à relação do homem com a natureza são intrínsecos à Geografia.

Nesse campo de estudo, pode se afirmar, *a priori*, que há carência de informações no âmbito do Poder Público (Federal, Estadual e Municipal), da sociedade e do mundo empresarial sobre o conceito de governança e, em especial, quanto à governança ambiental.

Esses três Entes necessitam se integrar em busca de solução, por exemplo, para os problemas ambientais, que afetam todos os três níveis, em escalas distintas. Devido às suas complexidades e suas inter-relações com vários outros temas, as questões ambientais podem servir de modelo para discussões e diálogos entres as três instâncias de governo.

Os estudos relativos à governança pública – e em especial à governança ambiental – que vêm sendo empreendidos, nas últimas duas décadas, têm por objetivo, em síntese, buscar um meio eficiente de se atuar, monitorar e avaliar o desempenho das ações de todos os atores em um determinado espaço. O município é o espaço que tem interferência direta no meio regional.

Portanto, o conceito de governança abrange, necessariamente, o aspecto regional, que pode ter como limite geográfico, por exemplo, a confluência de uma bacia hidrográfica.

Concordamos com Ferreira quando afirma que

é preciso pensarmos para além do imediato e buscarmos estratégias de longo prazo, sem desmerecer o agora, e, para isso, vale lembrar que boa parte das normas sob as quais vivemos foram forjadas por grupos sociais que não representam o desejo da maioria da população (FERREIRA, 2017, p. 97).

A governança ambiental buscaria um caminho administrativo-operacional eficiente para o acompanhamento, em conjunto, das ações da sociedade, do mercado e do Poder Público em uma sub-bacia na bacia hidrográfica da Baía de Guanabara. Tais ações, nesse caso, referem-se aos aspectos da qualidade socioambiental (preservação de recursos, exploração racional, recuperação de áreas degradadas e melhoria da qualidade de vida) em uma parcela do território fluminense (sub-bacia), onde vivem cerca de 13,3 milhões de habitantes, ou seja, 80% da população total do estado do Rio de Janeiro<sup>11</sup>.

Com esta proposta, pretende-se analisar, essencialmente, as ações relacionadas à gestão de resíduos sólidos, que é de obrigação exclusiva municipal, desde a implantação da PNRS em 2010.

Estudos científicos já realizados<sup>12</sup> demonstram que o impacto dos resíduos sólidos é um dos três maiores problemas da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara. Os outros dois são os impactos das indústrias e dos esgotos não tratados.

De acordo com a Lei Federal nº 12.305/10, que definiu a PNRS, os chamados “lixões” teriam de ser erradicados, totalmente, em até quatro anos após sua implantação – ou seja, até agosto de 2014. A realidade quanto a essa questão, na bacia da Baía de Guanabara, mostra-se bem aquém do estipulado em lei.

Em razão desses fatos, a Lei é considerada, por muitos autores, como ambiciosa. Segundo eles, deveriam ter sido ponderadas diversas vertentes institucionais: desde a existência de políticas públicas até a participação ativa da iniciativa privada.

A governança ambiental poderia contribuir, decisivamente, com a melhoria da qualidade ambiental na área geográfica proposta, ou seja, bacia da Baía de Guanabara. Por outro lado, o tema governança está inserido no campo do desenvolvimento urbano. A propósito, ressalta Ribeiro que

---

<sup>11</sup> IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>brasil>rj>. Acesso em: 05 mai. 2018.

<sup>12</sup> Diagnóstico da Hidrografia. Plano de Manejo da Estação Ecológica da Guanabara. Maio, 2009. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br>. Acesso em: 21 abr. 2018.

o desenvolvimento urbano encontra-se, sem dúvida, no cerne de uma profunda mudança reflexiva, devido à sua natureza interdisciplinar e à magnitude dos fenômenos demográficos, espaciais, econômicos, sociais e político-culturais envolvidos em seu campo problemático (RIBEIRO, 2001, p. 235).

A governança ambiental se apresenta como uma nova postura de política pública e de gestão territorial dos bens públicos: os ambientes naturais e aqueles já transformados por ações antrópicas na natureza. Essa modalidade surge como incentivadora das políticas públicas e das ações concretas, que são partilhadas, democraticamente, entre os três atores principais: poder público, mercado e sociedade. Assim, uma boa governança seria capaz de aumentar a eficiência e a legitimidade na elaboração e operação de políticas ambientais e de desenvolvimento social.

O conceito de governança leva em consideração as escalas local (município) e regional visando a uma alternativa para mitigar, entre outras, as limitações técnicas, operacionais, administrativas etc. Os projetos ambientais e de desenvolvimento devem se pautar pelas especificidades. São estas que determinarão o sucesso ou fracasso dos projetos a serem implantados. Em outras palavras, as estratégias de governanças devem surgir a partir de contextos particulares.

Acrescente-se que atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores conferem à governança conteúdo de legitimidade e pragmatismo.

De qualquer forma, não se pode deixar de mencionar um trabalho, de 2006, publicado em uma das edições da Revista de Administração Pública da FGV, por Heidemann e Kissler, no qual se questiona, de forma desafiadora, se a governança pública pode ser considerada um novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para os autores, os agentes locais (municipais) e regionais costumam desenvolver ações conjuntas, no âmbito da governança, movidos pela expectativa de que obterão uma melhor avaliação dos problemas de sua região que aquela efetuada pelos atores nacionais ou estaduais. Enfim, trata-se de ação *in loco* desenvolvida por aqueles que, cotidianamente, interagem nesse território



Com ênfase, tais autores destacam que, sob a ótica da ciência política, governança pública está associada à mudança na gestão pública. Portanto, indagam se seria possível e pacífica tal mudança. Nesse sentido – ou seja, em havendo tal mudança – o Estado provedor daria lugar ao Estado garantidor da produção de serviços públicos. Assim, expressam os autores que haveria uma “mercadização do setor público”, ou em outras palavras, transformação do setor público em um empreendimento econômico (novo modelo de gestão).

No entanto, lembram os autores que, em muitos casos, faltam instrumentos de uma “gestão estratégica”, porque embora o caminho para uma governança pública seja promissor, há um conjunto de obstáculos a ser vencido. Dois desses obstáculos são a falta de transparência das informações e a confiança mútua entre os parceiros. Em síntese, os dois últimos autores defendem: a governança pública não pode ser imposta; que há, nela, fatores de risco consideráveis; e que seu fundamento é a cooperação por meio de alianças.

Há de se considerar também questões levantadas por dois estudiosos de uma nova gestão pública. Trata-se dos Professores Rodrigues e Araújo, ambos portugueses.

Para os dois autores, que trazem experiência em nível internacional, a nova gestão pública baseia-se na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de instrumentos de gestão privada. Objetiva-se, com isso, aumento da eficiência e maior flexibilização da gestão. Em linhas gerais, vislumbra-se um Estado menos intervencionista, mas que continue regulando funções importantes da vida social e econômica (RODRIGUES; ARAÚJO, s/d).

Os referidos autores – em seu artigo A Nova Gestão Pública na Governança Local – analisam formas de prestação de serviços municipais, em distintos territórios. Dentre tais serviços incluem-se aqueles relativos à gestão dos resíduos sólidos.

Nesse contexto, o município estabelece, fiscaliza e orienta parcerias com outras entidades, que seriam as responsáveis pela produção. Embora o enfoque esteja, eminentemente, sob o prisma da Economia, seus estudos são excelentes e oportunas contribuições para temas correlatos à governança

pública e, por extensão, à governança ambiental por tratarem, claramente, de ações concretas na resolução de problemas enfrentados no cotidiano.

Ainda considerando-se o pragmatismo – a ação - , Ferrão, também estudioso português sobre o assunto, destaca que a emergência de novas dinâmicas sociais, econômicas e ambientais, de âmbito metropolitano, exige soluções inovadoras de intervenção pública, de coordenação de atores e de articulação de políticas. Dessa forma, a governança – e por extensão a governança ambiental – pode desempenhar essa missão, de maneira democrática e justa, já que seus partícipes têm, em tese, voz de comando (FERRÃO, 2013, p. 257). Acrescenta ainda o autor:

as narrativas favoráveis ao desenvolvimento de formas de governança metropolitana têm vindo a afirmar-se de forma poderosa, conseguindo mesmo sobrepor-se a contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais (*Idem*, 2013, p. 258).

Em resumo, o autor entende, *a priori*, que ações oriundas de uma governança propiciam a democratização da vida coletiva, a partir de critérios de legitimidade democrática, eficiência e justiça.

Igualmente importante deve ser considerada a publicação do IPEA<sup>13</sup>, denominada Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas, de 2016.

Esse estudo traça um perfil da situação brasileira quanto à governança ambiental, apresentando os avanços e as lacunas ainda existentes no processo de implementação da política ambiental brasileira. O estudo destaca, também, os desafios emergentes para os próximos anos com as conseqüentes ações a serem adotadas. O foco do documento está na análise da estrutura de governança ambiental no Brasil.

### **Considerações finais**

É importante avaliar, criteriosamente, essa nova forma de exercício do poder, ou seja, a governança – e por extensão a governança ambiental - para,

---

<sup>13</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Adriana Maria M. de Moura (org.).

assim, ser possível contribuir com um novo e eventual diálogo público-privado para uma parte do território fluminense.

Como ação concreta, é igualmente importante avaliar o procedimento da governança ambiental quanto à sua adequação e suficiência para efetivar políticas públicas no âmbito da gestão de resíduos sólidos em uma sub-bacia da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara.

Para tanto, tal reflexão deve ter início com a análise de, pelo menos, três elementos: a de um quadro analítico que identifique um conjunto de oportunidades e condicionantes imposto pela responsabilidade ambiental contemporânea nos espaços das políticas públicas; a da existência de uma conexão confiável entre os três setores (Estado, mercado e sociedade); e a da viabilidade de um projeto político que proporcione uma base plausível para um novo modelo de gestão relativa aos resíduos sólidos.

Reconhece-se não se tratar de missão fácil de ser empreendida, mas vale a pena a sua execução no âmbito dos estudos de gestão territorial.

## Referências

BID. **Programa de Saneamento básico da bacia da Baía da Guanabara/PDBG - Relatório Final de Projeto Completion Report – PCR.** Washington DC: BID, 2006. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=9099423>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas.** Adriana M. M. de Moura (Org.). – Brasília: IPEA, 352 p, 2016.

CARLOS, A.F.A. **Crise urbana.** São Paulo: Contexto, 2015. Introdução: “Metageografia: ato de conhecer a partir da geografia”. (*online*)

FERRÃO, J. **Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos.** In: FERREIRA, A.; SILVA, A. C. P.; MARAFON,

G. J.; RUA, J. (orgs). Metropolização do espaço – gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, 529 p., p. 257-283.

FERREIRA, A. **A imagem virtual transformada em paisagem e o desejo de esconder as tensões do espaço:** por que falar em agentes, atores e mobilização? In: FERRERIA, A.; RUA, J.; MARAFON, G. J.; SILVA, A. C. P. da (org.). Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, p.53-74.

\_\_\_\_\_. **Produção alienadora da cidade e indícios de insurgência:** materialização, substrução e projeção. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R.C.de (org.). O espaço e a metropolização: cotidiano e ação. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. p. 91-120.

FONSECA, I. F. da; BURSZTYN, M. **A banalização da sustentabilidade:** reflexões sobre governança ambiental em escala local. Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n.1, p.17-46, jan./abr. 2009.

HARVEY, D. **Espaços de esperança.** São Paulo: Loyola, 2004. Cap. 12: “O arquiteto rebelde em ação”, p. 305-334.

IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros:** inclusão produtiva. 2014. Disponível em: <https://loja.ibge.gov.br/perfil-dos-estados-e-dos-municipios-brasileiros-2198.html>. Acesso em: 05 mai. 2018.

KISSELER, L.; HEIDEMANN. **Governança pública:** novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. Revista de Administração Pública. FGV. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

MARTINS, J. de S. **A sociabilidade do homem simples:** cotidiano e história na modernidade anômala. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2008, 172 p. (Primeira parte: “O senso comum e a vida cotidiana”, p. 51-58.

RIBEIRO, A. C. T. **Faces ativas do urbano:** mutações num contexto de imobilismos. In: Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores. 2001. p. 235-250.

RODRIGUES, M. A. V.; ARAÚJO, J. F. F. E. **A nova gestão pública na governação local.** Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/4545>. Acesso em: 29 mar. 2018.

MOREIRA, R. **A geografia do espaço-mundo:** conflitos e superações no espaço do capital. Rio de Janeiro: Consequência, 2016, Cap. 17 “O espaço e o território: conceitos e modos de uso”, p. 211-221.

SILVA, A. C. P. (Org.). **Geografia política, geopolítica e gestão do território:** racionalidades e práticas em múltiplas escalas. 1<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (Unescap). **What is Good Governance?** [s.d.]. Disponível em :<http://www.unescap.org/pdd/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>>. Acesso em: 31 mar. 2018.