

Atores, Recursos e Interesses na Formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Actors, Resources and Interests in the Formulation of the National Solid Waste Policy

Atores, Recursos e Interesses en la Formulación de la Política Nacional de Residuos Sólidos

Lia de Azevedo Almeida

Doutorado em Administração pela Universidade de Brasília
Professora Adjunta do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins
<http://lattes.cnpq.br/7835915125417077>
lia.almeida@uft.edu.br

Ricardo Corrêa Gomes

Doutor em Gestão Pública pela Aston Business School
Professor Associado III da Universidade de Brasília do Programa de Pós-graduação em Administração
<http://lattes.cnpq.br/3539564256173485>
gomesric.rg@gmail.com

Resumo: O objetivo é analisar os recursos possuídos, os interesses e os conflitos estabelecidos entre os atores de forma a compreender o processo de formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Foram retomados os aportes teóricos sobre o papel desempenhado pelos atores e seus recursos no processo de políticas públicas. Foram analisadas notas taquigráficas de audiências públicas entre os anos de 2007 a 2010 e entrevistados atores relevantes conforme critério de conveniência. Verificou-se que aqueles atores que possuíam informações técnicas exerceram pouca influência no desenho da política, por outro lado, destacaram-se os atores com recursos mais relevantes, como a Confederação Nacional de Indústria (CNI) e o relator do projeto no grupo de trabalho na Câmara, o Deputado Arnaldo Jardim, que atuaram como *policy entrepreneur* e *policy broker* respectivamente, exercendo fundamental influência para a viabilização do conceito de responsabilidade compartilhada e para um maior protagonismo dos catadores na lei. Os resultados apontam para o fato de que os recursos possuídos pelos atores são um importante aspecto explicativo do processo decisório em políticas públicas.

Palavras-chave: processo político, formulação de políticas públicas, análise de políticas públicas.

Abstract: The objective is to analyze the resources, interests and conflicts established between the actors in the process leading of the National Solid Waste Policy. It was based on the theoretical contributions about the role played by the actors and their resources in the public policy process. It was analyzed notes of public hearings between 2007 and 2010 and interviewed relevant actors according to convenience criteria. It was verified that those with technical information had little influence, on the other hand, actors with more relevant resources were highlighted, such as the National Confederation of Industry (CNI) and the project rapporteur in the working group in the National Chamber, Deputy Arnaldo Jardim, who acted as policy entrepreneur and policy broker respectively, exerting a fundamental influence for the viabilization of the concept of shared responsibility and for a greater role of the collectors in the law. The results point to the fact that the resources possessed by the actors are an important explanatory aspect of the policy decision-making process.

Key-words: policy process, formulation of public policy, analysis of public policy.

Resumen: El objetivo es analizar los recursos poseídos, los intereses y los conflictos establecidos entre los actores para comprender el proceso de formulación de la Política Nacional de Residuos Sólidos. Se retomaron los aportes teóricos sobre el papel desempeñado por los actores y sus recursos en el proceso de políticas públicas. Se analizaron notas taquigráficas de audiencias públicas entre los años de 2007 a 2010 y entrevistados actores relevantes según criterio de conveniencia. Se verificó que aquellos actores que poseían informaciones técnicas ejercieron poca influencia en el diseño de la política, por otro lado, se destacaron los actores con recursos más relevantes, como la Confederación Nacional de Industria (CNI) y el relator del proyecto en el grupo de trabajo en la Cámara, el Sr. Arnaldo Jardim, que actuaron como *policy entrepreneur* y *policy broker* respectivamente que ejercieron una influencia fundamental para la viabilidad del concepto de responsabilidad compartida y para un mayor protagonismo de los recolectores en el texto de la ley. Los resultados apuntan al hecho de que los recursos poseídos por los actores son un importante aspecto explicativo del proceso decisório en políticas públicas.

Palabras clave: proceso político, formulación de políticas públicas, análisis de políticas públicas.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

Introdução

A área de políticas públicas, enquanto campo do conhecimento, tem origens na ciência política americana e remonta de estudos da década de 1950 (Melo, 1999). Não há um consenso entre os pesquisadores acerca da definição de políticas públicas. O que há são variadas definições, desde as clássicas advindas da ciência política, até as mais recentes. O fato é que o próprio conceito foi remodelado conforme a evolução da teorização e práticas da administração pública, principalmente a partir das mudanças nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

A clássica definição de Dye (2009) traz que política pública é tudo que o governo faz ou deixa de fazer, por outro lado alguns autores questionam a definição clássica, chamando atenção para o fato de que “nem toda decisão política chega a constituir uma política pública” (Rua, 2009, p. 20) e que a identificação de uma política pública passa pela percepção do que poderia ser considerado um problema público (Secchi, 2014). De forma complementar, Souza define políticas públicas como “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’

e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (Souza, 2006, p. 26).

Outras definições mais amplas de política pública consideram-na para além de uma decisão governamental, considerando também que essa pode ser consequência de decisões e ações de outros atores, como sociedade civil e mercado (Howlett, Ramesh & Perl, 2013; Ramos & Schabbach, 2012). Independente de quem é o responsável pela decisão, a política pública em todas as suas fases envolve atores com interesses diversos, por isso seu caráter político. Ela é influenciada por ideologias, interesses e necessidades de vários atores, sejam eles formais ou informais (Silva & Bassi, 2012), governamentais ou não governamentais (Secchi, 2014). Neste sentido, Fonseca (2013, p. 404) entende a política pública como uma “infundável teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, e as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo”. Portanto, as políticas têm sido compreendidas como resultado de um



processo decisório em que a alternativa escolhida para a solução de uma questão não se restringe somente ao caráter técnico, mas é fruto de disputas em um contexto institucional, marcado por interesses diversos.

As disputas de interesses e conflitos marcaram o processo de formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305 (Brasil, 2010), o que pôde ser evidenciado pela longa tramitação do projeto, de quase 20 anos, entre sua proposição em 1991 até sua sanção pela Presidência da República, em 2010. Logo, torna-se relevante compreender os conflitos de interesses, pois podem auxiliar a explicar as dificuldades de implementação da política. A partir da análise deste caso em particular, espera-se também levantar novos debates sobre os processos de formulação e implementação das políticas públicas; em especial, a participação de diversos atores, seus recursos e os papéis desempenhados neste processo, buscando colaborar para análises críticas sobre as políticas públicas e não meramente técnicas ou metafísicas como propõe Fonseca (2013).

Dessa forma, o presente artigo objetiva mapear os atores envolvidos na formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e compreender seus interesses, recursos e os conflitos estabelecidos no que tange aos aspectos chave da política, ou seja, a participação dos catadores e a responsabilidade sobre a gestão de resíduos, de forma a compreender a dinâmica do processo de formulação da política. Para a consecução deste objetivo, o artigo foi estruturado em quatro seções. Primeiramente, é feita uma revisão sobre a análise de políticas públicas enquanto prática e sobre os conceitos teóricos envolvendo os diferentes tipos de atores e recursos no processo das políticas públicas. Na segunda seção, apresenta-se a descrição da metodologia empregada. A análise e discussão dos resultados é apresentada na terceira seção e subdivide-se em: mapeamento dos atores e seus recursos, a construção do conceito de responsabilidade compartilhada e a inclusão dos catadores de materiais recicláveis no texto da lei. Por fim, serão apresentadas as principais conclusões do caso e reflexões sobre possibilidades de pesquisas futuras.

Análise de políticas públicas

A análise de políticas públicas surge na década de 1960, devido à crescente complexidade dos problemas sociais, o que fez com que os formuladores de políticas buscassem ajuda para construção de alternativas e propostas para soluções. Ao mesmo tempo, crescia o interesse de acadêmicos das áreas de ciências sociais, ciência política, economia, sociologia, por questões relacionadas às políticas públicas (Ham, Hill & Pollock, 1993).

Há várias definições para o termo “análise de políticas públicas”, mas de forma geral, elas destacam o caráter multidisciplinar das ferramentas empregadas para resolver ou analisar problemas públicos. Bardach (1998) considera a análise de políticas públicas como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas, utilizados para buscar, resolver ou analisar problemas concretos em política pública. Lasswell (1999, p. 3, tradução nossa), também destaca o caráter multidisciplinar desse tipo de análise, ao afirmar que “essa abordagem vai além das especializações existentes”.

Para Dye (1976), o objetivo da análise de políticas públicas é descrever e explicar as causas e consequências da ação do governo. Segundo o autor, “fazer análise de política é descobrir o que os governos fazem,

porque fazem e que diferença isto faz” (Dye, 1976, p.1, tradução nossa). O autor destaca que esse tipo de análise desempenha um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode auxiliar os *policy makers* a melhorar a qualidade das políticas públicas.

Ham, Hill e Pollock (1993) diferenciam as análises descritivas das prescritivas; as primeiras são desempenhadas por acadêmicos que buscam obter um melhor entendimento do processo político. Esse tipo de análise tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração da política em si (formulação, implementação e avaliação). Essa categoria é conhecida na literatura anglo-saxã como “analysis of policy”.

Já os estudos prescritivos são voltados à solução de problemas sociais. São destinados a auxiliar os formuladores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, em que o analista se envolve diretamente na tomada de decisões. Corresponde, na literatura anglo-saxã, ao que se conhece como “analysis for policy” (Ham, Hill & Pollock, 1993).

Entende-se que a análise descritiva desempenhada pelos acadêmicos possui um caráter mais exploratório, o que não impede de mais tarde tornar-se conhecimento útil aos formuladores de políticas públicas. Por outro lado, a análise prescritiva tem um caráter mais aplicado ao processo de decisão em si, e ao papel desempenhado pelos formuladores no processo.

Gordon, Lewis e Young(1977) propõem uma tipologia abrangente da “análise de políticas públicas”, que varia desde os estudos tipicamente descritivos até francamente prescritivos. Os autores identificam ao todo sete tipos de análise que costumam ser empreendidas. Dentre os estudos descritivos estão aqueles que se preocupam com: a) o estudo do conteúdo das políticas, em que se procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados; b) o estudo do processo das políticas, quando o foco recai sobre os estágios pelos quais passam as questões e avaliam-se a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas; e c) o estudo do resultado das políticas, no qual os analistas procuram compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros.

Os estudos prescritivos incluem: a) a informação para elaboração de políticas, em que os analistas organizam dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões; b) a defesa de processos, em que os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de políticas, mediante a realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções; e c) a defesa de políticas, atividade exercida por intermédio de grupos de pressão, em defesa de ideias ou opções específicas no processo de políticas. Os autores mencionam que os estudos de avaliação de políticas, nos quais se busca identificar o impacto de determinada política na população, podem ser classificados tanto como descritivos quanto prescritivos, pois servem tanto para descrever a realidade da política quanto servem de subsídios para futuros ajustes e melhorias (Gordon, Lewis & Young, 1977).

O presente ensaio busca fazer uma análise descritiva, mais precisamente sobre o estudo do processo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Sabatier (2007) identificou sete modelos teóricos que procuram explicar o processo político: modelo institucional da escolha

racional, múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado, coalizões de advocacia, análise de redes e construção social. De forma geral, esses modelos teóricos se preocupam em compreender os objetivos e percepções de vários atores, o papel das instituições decisórias, as relações de poder subjacentes ao processo político, o papel das ideias e valores e como o processo político evolui ao longo do tempo (Sabatier, 2007).

Cada um desses modelos dá maior ou menor ênfase em determinados aspectos do processo político, como fatores causais da política pública, não existindo assim um modelo mais adequado para a explicação, o que ocorre é que cada modelo privilegia alguns aspectos em detrimento de outros. A proposta deste artigo não é utilizar um ou outro modelo especificamente para as análises, mas sim, buscar, nesses modelos, subsídios teóricos para se compreender o papel dos atores e seus recursos no processo de formulação da política pública.

Atores e Recursos na Formulação de Políticas Públicas: Subsídios Teóricos

Os atores são um importante instrumento analítico (Secchi, 2014; Silva e Bassi, 2012) para se compreender o processo político, principalmente no que concerne à análise de seus padrões de interação e de sua capacidade de influenciar o processo. Os atores podem ser definidos como os indivíduos, os grupos e as organizações que exercem influência direta ou indireta nos processos de políticas públicas (Secchi, 2014).

De acordo com a influência exercida, os atores podem ser classificados em dois grupos; os “visíveis” e os “invisíveis” (Secchi, 2014, Kingdon, 2010). O primeiro grupo é composto por atores que recebem considerável atenção da imprensa e do público. São normalmente os políticos dos Poderes Executivo e Legislativo (Kingdon, 2010). Esses atores teriam o potencial de causar mudanças abruptas no curso de uma política (Baumgartner & Jones, 2010). No segundo grupo encontram-se os participantes “invisíveis”, que possuem maior importância na geração de alternativas. Incluem-se nesse grupo os especialistas, os acadêmicos e os burocratas (Kingdon, 2010), os quais seriam capazes de influir na política apenas de forma paralela, sendo responsáveis por mudanças incrementais (Baumgartner & Jones, 2010).

Determinados tipos de atores individuais, os chamados *policy brokers*, também podem assumir um papel de grande influência no processo, contribuindo para manutenção do conflito político em níveis aceitáveis e para o alcance de soluções consensuais. Essa função seria desempenhada por políticos eleitos, em alguns casos por funcionários públicos de alto escalão ou por membros do judiciário (Sabatier & Smith, 1999; Sabatier, 2007; Capella, 2016).

Outro tipo de ator que assume destaque no processo de políticas públicas é o que Kingdon denominou de *policy entrepreneur*, que são indivíduos que atuam defendendo uma ideia, e agem em momentos políticos oportunos, ligando as ideias a respeito de problemas às soluções, sendo responsáveis por promover mudanças políticas (Kingdon, 2010; Capella, 2016). A grande habilidade desse tipo de ator é perceber o momento oportuno e agir buscando a mudança política. Esses empreendedores não tem um perfil específico, podendo ser atores governamentais ou não governamentais, que investem seus recursos na defesa de propostas, com vistas à obtenção de futuros benefícios, a partir da mudança política. Assim, o empreendedor tem um papel central na

mudança política, porém não tem poder para sozinho mudar a agenda (Kingdon, 2010; Capella, 2016).

Principalmente porque existem diferentes atores com papéis e interesses diversos no processo de políticas públicas, a decisão sobre uma política não é neutra e meramente técnica (Jannuzzi, 2012), “os atores possuem seus próprios interesses, ambições e tradições particulares” (Howlett, Ramesh & Perl, 2013, p. 180).

O modelo de coalizões de advocacia afirma que os atores agem impulsionados não somente pelos seus interesses, mas por crenças que orientam as alianças entre diferentes atores em coalizões com o objetivo de influenciar a formulação e implementação da política pública. O modelo assume o processo político como caracterizado pelo conflito (entre coalizões) e ao mesmo tempo o consenso (intercoalizões). As decisões sobre uma política pública resultariam do conflito estabelecido entre coalizões (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier, 2007).

Weible e Sabatier (2005) consideram que os indivíduos integrantes de coalizões empregam recursos disponíveis que os possibilitam encabeçar estratégias numa variedade de caminhos para influenciar a política. Em outras palavras, os grupos com maior poder tendem a imprimir seus objetivos, portanto, o controle sobre os recursos é uma variável importante no processo decisório em políticas públicas (Gómez, 2012).

Weible (2007) que teorizou sobre os recursos existentes no processo político, os classificou em cinco tipos: recursos financeiros, autoridade legal formal, tropas mobilizáveis, opinião pública e informação. Entretanto, segundo o autor, nem todos os recursos têm a mesma relevância, alguns seriam mais “eficazes”, como é o caso do recurso financeiro, por exemplo, pois os atores que possuem grande quantidade de recursos financeiros podem investir em candidatos, ganhando assim acesso à autoridade formal, ou mesmo investir em pesquisas e *think tanks* para influenciar a opinião pública.

A autoridade legal formal seria o recurso mais eficaz depois do financeiro, e, tentar influenciar pessoas com autoridade legal formal para tomar decisões políticas a favor de determinados atores, seria uma das formas mais eficazes de obter poder no processo político (Weible, 2007).

O que Weible (2007) denominou de “mobilizable troops”, algo que poderia ser traduzido como “pessoal mobilizável”, se refere a membros que estão atentos à política e que apoiam causas específicas, os quais podem ser convencidos a se engajar em várias atividades políticas, como campanhas eleitorais ou de arrecadação de fundos. Segundo Weible (2007), é um recurso político caracterizado pelo pouco gasto financeiro, e por conta disso, muito utilizado.

Segundo Weible (2007), a opinião pública é importante, pois é uma forma indireta de conseguir autoridade formal, na medida em que aumenta as chances de as pessoas conseguirem se eleger a cargos públicos. Por outro lado, a opinião pública também é importante para criar um suporte para as ações em andamento. De acordo com Weible (2007), a opinião pública pode ser mobilizada de diferentes maneiras. Por exemplo, uma ideia, conceito ou discurso de impacto pode trazer a opinião pública a favor de quem os manifesta. O autor menciona as campanhas midiáticas como uma estratégia geralmente empregada com esse objetivo. A informação técnica também é citada como um recurso político importante devido a seu uso estratégico. Segundo Weible (2007), a autoridade sobre a informação

é uma forma importante de se vencer batalhas políticas, além de conferir legitimidade.

Os cinco recursos identificados por Weible (2007), além dos conceitos de *policy broker* e *policy entrepreneur*, serão instrumentos analíticos utilizados neste caso empírico, como demonstrado na seção a seguir.

Procedimentos Metodológicos

A investigação caracteriza-se como exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa. Trata-se de um estudo de caso único (Yin, 2011). Ao se aprofundar na explicação dos conflitos na dinâmica dos atores no processo de formulação de políticas a partir da exploração de um único caso, espera-se poder adquirir conhecimento mais profundo sobre as relações entre recursos de poder, interesses e a dinâmica política do processo de formulação de políticas públicas.

A base de dados foi composta de oito notas taquigráficas de Audiências Públicas na Câmara e no Senado Federal, as quais tratavam especificamente sobre o projeto de lei n. 203/1991. O recorte temporal da pesquisa compreende os anos de 2007, em que se instala o Grupo de trabalho sobre Resíduos Sólidos (GTRESID), para tratar do projeto na Câmara dos Deputados, até 2010, ano em que o texto foi aprovado pelo Senado e sancionado pela Presidência da República.

A opção pelas notas taquigráficas como fonte principal de coleta deve-se ao fato de que os discursos proferidos pelos atores em ambientes onde se chocam posições e interesses e na presença de atores-chave, como nas audiências públicas, retrata com fidedignidade o posicionamento de cada ator à época. Spink (1999) destaca que a análise dos documentos públicos possibilita que as práticas discursivas sejam abordadas como multiplicidade de fontes de posicionamento em tempos diferenciados, englobando interações do dia a dia, processos de socialização e memória coletiva. Assim, a análise das notas taquigráficas torna-se importante, pois revelam manifestações de posicionamentos dos atores dentro daquele contexto, e que possivelmente não poderiam ser acessados por entrevistas ou questionários, considerando o lapso temporal entre os acontecimentos e o momento da coleta de dados pelo pesquisador.

De forma complementar, foram realizadas entrevistas entre setembro e outubro de 2015, com atores relevantes que participaram das audiências públicas ou atuaram de alguma forma no processo, previamente identificados por uma análise exploratória dos documentos. Os entrevistados foram selecionados pelo critério de conveniência, isto porque devido ao grande espaço temporal dos fatos, as pessoas que participaram de audiências públicas e atuaram no processo, não mais se encontravam nas organizações que representavam quando do processo legislativo. Entretanto, vale ressaltar que as entrevistas funcionaram apenas para suprir ambiguidades ou lacunas da análise documental das notas taquigráficas.

A análise do material coletado teve como objetivo identificar os recursos dos atores (financeiros, autoridade legal formal, tropas mobilizáveis, opinião pública e informação técnica) e seus posicionamentos sobre os pontos discutidos para a formulação da política ao longo das negociações em âmbito legislativo, buscando elucidar criticamente quais conflitos de interesse estavam presentes, quanto aos dois principais eixos da política: a responsabilidade na gestão de resíduos e a participação dos catadores. Essa opção justifica-se pelo fato de que esses temas

funcionaram como âncoras durante toda a negociação, transformando-se na base da política, e os debates em torno deles foram responsáveis por trazer inovações importantes ao texto, como o conceito de responsabilidade compartilhada. O quadro 1 resume as etapas de construção do caso:

Quadro 1 - Resumo das etapas de construção do caso:

Passos da construção do caso	Coleta de dados	Análise de dados	Objetivos
Identificação dos recursos dos atores	Documentos oficiais	Análise de conteúdo	Identificar os recursos de cada ator (financeiros, autoridade legal formal, tropas mobilizáveis, opinião pública e informação técnica)
Identificação do posicionamento dos atores quanto à responsabilidade e pela gestão dos resíduos e a inclusão dos catadores	Documentos oficiais	Análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas	- Identificar os posicionamentos dos atores (favoráveis ou contrários) em torno dos temas - Identificar criticamente os interesses subjacentes aos posicionamentos

Fonte: elaboração própria

Análise dos Dados

A análise dos dados está dividida em duas seções. A primeira buscou mapear os atores participantes e seus recursos. A segunda seção buscou analisar a construção do conceito de responsabilidade compartilhada e a inclusão dos catadores de materiais recicláveis no texto da lei, analisando os diferentes posicionamentos dos atores, os conflitos e a dinâmica do processo.

Tipo de atores e seus recursos

Manifestaram-se nas audiências públicas 103 atores (entre parlamentares, representantes de ONGs, de associações representativas do empresariado, acadêmicos e representantes de organizações do governo federal).

Dentre os possuidores dos recursos financeiros, destacaram-se organizações como Petrobras, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Estas três últimas, apesar de serem associações sindicais, e por isso, sem fins lucrativos, representam o setor produtivo nacional, no caso da CNI, e as indústrias de SP e MG, que representam mais da metade do quantitativo do parque industrial brasileiro, por isso possuem recursos financeiros suficientes para influenciar a opinião pública e apoiar campanhas políticas, de forma a conseguir acesso a parlamentares e a outros políticos eleitos. Como coloca Weible (2007), o recurso financeiro seria o mais relevante na medida em que consegue influenciar a política pública por meio desses dois caminhos.

Além dos deputados e senadores diretamente envolvidos nas discussões do PL no âmbito legislativo, participaram também das audiências representantes de estados e municípios. Esse grupo de atores desempenha um papel importante, pois podem atuar direta ou indiretamente na consecução de leis ou instrumentos legais a assuntos relativos à política; são os atores possuidores de autoridade legal formal, conforme Weible (2007). No caso dos municípios e estados, estes podem criar suas próprias leis sobre a questão, mesmo antes da aprovação do arcabouço jurídico nacional, que foi o que ocorreu com o Estado de São

Paulo, que aprovou sua política em março de 2006 (São Paulo, 2006). Pode ser ainda incluída nesse grupo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), que embora não possuísse a autoridade legal dos outros membros do grupo, assume relevância, pois representa os entes com tal autoridade. Entretanto, a participação da CNM foi pouco expressiva, atuando em poucas audiências e mais ao final do processo. Ainda dentro deste grupo de possuidores de autoridade legal, estão as organizações do governo federal, como o Ministério do Meio ambiente (MMA), que teve a atuação mais expressiva, por se tratar de um problema de caráter majoritariamente ambiental, o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério da Fazenda (MFAZ) e o Ministério da Saúde (MS).

Houve uma vasta gama de atores participantes das audiências públicas representantes de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, como associações ou entidades de classe. Esse grupo pode ser considerado como o que Weible (2007) denominou de detentores de “pessoal mobilizável”, pois possuem um grande quantitativo de associados, aumentando a sua força de representação e mobilização. Participaram no processo segmentos que se sentiam diretamente impactados em seus interesses, pela possibilidade de implantação de um marco regulatório sobre os resíduos, como foi o caso da Associação Brasileira de Alumínio (ABAL), Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos (ABETRE), Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), Associação Brasileira de Embalagens (ABRE), Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (ELETROS), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), entre outros.

Os catadores de materiais recicláveis, considerados como prestadores de serviço dentro da gestão dos resíduos, também estiveram representados nos debates legislativos, por meio da participação do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e de algumas associações locais, tais como a Associação dos Catadores do Rio de Janeiro e a do Rio Grande do Sul, e algumas cooperativas de catadores, como a Associação de Catadores de Material Reciclável (ASCAMAR). Essas organizações também fazem parte do grupo de atores possuidores de “pessoal mobilizável”, por que são representantes da causa de um grande quantitativo de eleitores.

Também tiveram expressiva participação nos debates, organizações não governamentais ligadas à temática ambiental, como a SOS Mata Atlântica e LIDE SUSTENTABILIDADE, que se mostravam preocupadas com a questão social que permeia a gestão dos resíduos, principalmente a situação de risco social dos catadores de materiais recicláveis. Outra organização bastante atuante ao longo do processo legislativo foi o Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE), uma organização sem fins lucrativos que atua por meio da elaboração de programas de conscientização sobre a gestão dos resíduos.

Tanto as ONGs como o CEMPRE podem ser considerados como possuidores do recurso “opinião pública”, embora o verbo possuir não seja o mais adequado para se referir a algo intangível. Entretanto, foram considerados como atores “mais capazes”, pelas atividades exercidas, de influenciar a opinião pública. Do mesmo modo, o Ministério Público Federal

(MPF) e os Ministérios Públicos estaduais também podem ser enquadrados nesse grupo, devido a seu acesso aos meios de comunicação e sua facilidade de tornar públicos crimes contra a Administração Pública. O jornalista Washington Novaes também atuou de forma relevante no processo legislativo, e por sua longa trajetória como jornalista com mais de 50 anos de profissão e com atuação voltada às questões ambiental e indígena.

Por fim, identificou-se um último grupo, dos atores possuidores de informação, composto pelos institutos de pesquisa, como o Brasil Ambiente e pelos acadêmicos de diversas universidades, que participaram das audiências públicas devido a sua experiência técnica na área. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), embora ligado ao governo federal, atuou em algumas audiências fornecendo informações advindas de pesquisas executadas sobre a situação da gestão de resíduos no país. Outras organizações que também participaram dos debates devido a sua experiência profissional ou de pesquisa na área também foram classificadas nesta categoria, como a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), Centro de Tecnologia de Embalagem (CETEA), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) entre outros.

Embora os atores fossem classificados num mesmo grupo, ou seja, possuísem os mesmos recursos para atuarem no processo, nem sempre os interesses foram coincidentes. Por exemplo, os atores ABETRE, ABIQUIM e ABINEE, que tinham interesses econômicos com a incineração de resíduos sólidos, opunham-se aos interesses do MNCR, que via, na possibilidade de reciclagem, a inclusão dos catadores no processo. A seguir, tem-se como os atores se posicionaram, de acordo com os seus interesses, em dois tópicos centrais da política: a construção do conceito de responsabilidade compartilhada e a questão da inclusão dos catadores na lei.

A Construção do Conceito de Responsabilidade Compartilhada

A questão da responsabilidade pós-consumo foi uma constante ao longo do processo de negociação no legislativo, constituindo-se uma questão central da política. Entretanto, uma discussão mais aprofundada sobre o assunto só ocorreu após o Envio do PL 1991/2007 pelo Executivo, que foi pensado ao anterior e discutido no âmbito de um grupo de trabalho específico na Câmara dos Deputados, o Grupo de Trabalho sobre Resíduos Sólidos (GTRESID). O projeto enviado pelo Executivo tinha um caráter generalista, deixando itens-chave da política serem objeto de regulamentação posterior via decreto, sinalizava fortemente a necessidade de responsabilização do setor produtivo, evidenciado pela figura do “gerador de resíduos”, e propunha o instrumento da logística reversa. O então diretor de Ambiente Urbano do MMA confirmou em audiência pública o caráter generalista do projeto ao afirmar que: “a aposta [...] é dar as diretrizes gerais para que no momento seguinte possamos chamar todas as cadeias que impactam o meio ambiente e a saúde pública” (audiência pública realizada em 1º de jul. de 2008, na Câmara dos Deputados).

Por não apresentar uma clara definição das atribuições de cada setor, deixando que itens importantes fossem regulamentados por decreto, e ao propor o instrumento da logística reversa, o qual impunha uma série de

obrigações para o setor privado, o projeto acabou provocando uma rejeição por parte dos representantes do setor produtivo. A obrigatoriedade de adoção de tecnologias, de implantação de estrutura para garantir o fluxo de retorno dos resíduos e a implantação de postos de coletas, por exemplo, são medidas que exigem capital financeiro e que impactariam nos custos de comerciantes, importadores e fabricantes, o que naturalmente era de se esperar que gerasse oposição por parte desses setores. Segundo um dos gestores de uma organização atuante no processo legislativo à época: “Em todas as discussões, o segmento da iniciativa privada reagiu muito, porque entendiam que não se podia passar ‘do nada’ para uma responsabilização deles” (entrevista em setembro de 2015).

Poucos atores apoiavam a proposta do Executivo. Nas audiências públicas realizadas no período, apenas mostraram-se a favor da proposta dois parlamentares e o representante do Instituto Brasil Ambiente, que foi convidado pelo relator a participar das audiências, devido a sua vasta experiência profissional sobre o tema. Além do Instituto e do próprio MMA, nenhum outro ator manifestou nas audiências públicas posição favorável ao PL do Executivo. Destaca-se que o Instituto Brasil Ambiente é um ator que possui informação técnica, que é o recurso menos relevante, conforme Weible (2007) e, portanto, sua atuação isolada seria insuficiente para influenciar os rumos das negociações.

O impacto que a aprovação do texto do Executivo poderia gerar no setor produtivo fez com que a CNI atuasse bastante nesta fase do processo; esta que até então se mostrava contrária à lei, começa a assumir uma postura mais favorável. Na visão de um ex-consultor legislativo que acompanhou a tramitação do processo, essa mudança ocorreu devido à aprovação de leis estaduais sobre resíduos, o que fez com que o empresariado preferisse uma lei nacional unificada a ter que se adaptar a diferentes leis estaduais (entrevista concedida em outubro de 2015).

Sobre a atuação da CNI nessa fase do processo, um dos atores entrevistados afirmou que o conceito de responsabilidade compartilhada foi um conceito que a CNI ajudou a construir em oposição ao conceito trazido no PL do executivo, de “gerador de resíduos”, em suas palavras:

A responsabilidade compartilhada foi um termo, um construto que a CNI ajudou a levar para a lei em contraposição ao conceito de responsabilidade estendida que é um conceito europeu, que já se mostra com altos custos e, portanto, não seria viável. A responsabilidade compartilhada foi trabalhada em oposição ao conceito de gerador de resíduos que era um conceito que jogava a responsabilidade totalmente em cima do setor privado (entrevista concedida em setembro de 2015).

A CNI alegava que, se a gestão dos resíduos fosse distribuída pelos elos da cadeia de valor, haveria uma diminuição dos custos. Sugeriu que seria a melhor forma a ser adotada para que se pudessem criar incentivos à participação do consumidor no processo. A atuação da CNI assemelhou-se a um empreendedor de políticas, conforme Kingdon (2010), na medida em que esperou o momento oportuno (a criação do Grupo de Trabalho, após o Executivo ter sinalizado o que esperava da política, com o envio do PL 1991/2007) para defender a ideia de compartilhamento de responsabilidades, que obviamente traria benefícios futuros para a indústria.

Um dos gestores entrevistados corroborou essa inferência, afirmando que o setor produtivo:

[...] acabou fazendo um trabalho muito grande para criar a chamada responsabilidade compartilhada [...] Mas foi uma grande discussão essa daí, foi uma discussão em que o setor privado entendia que ele teria muitas obrigações de forma muito objetiva e ele queria se livrar dessa responsabilização objetiva e acabou por trazer esse conceito, mas foi uma

grande disputa no Congresso Nacional até chegar a uma redação um pouco mais clara em relação à isso (entrevista concedida em setembro de 2015).

Outras organizações representantes do setor privado também se manifestaram em audiências públicas a favor da responsabilidade compartilhada, dentre elas, a ABETRE, ABINEE, a Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro (ABIVIDRO) e a Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP).

Outros atores reverberaram o posicionamento do empresariado, como foi o caso da organização não governamental SOS Mata Atlântica, que elaborou um manifesto, apresentado na audiência pública de 2 de novembro de 2009, na Câmara dos Deputados, em conjunto com outra ONG, a LIDE SUSTENTABILIDADE, no qual corroborava a perspectiva da gestão integrada dos resíduos, alegando que a política deveria ser embasada no conceito de “logística reversa” e regida pela “responsabilidade compartilhada”.

O MNCR também se manifestou a favor da responsabilidade compartilhada, porém sempre chamando a atenção para a necessidade de inclusão dos catadores no processo. Esta questão também foi bastante discutida no período e, embora atores como a CNI e o CEMPRE, por exemplo, defendessem a responsabilidade compartilhada, o papel dos catadores não era objeto consensual entre eles.

Obviamente que, para o setor produtivo, a responsabilidade compartilhada representaria uma diluição dos custos com a gestão dos resíduos. Para o MNCR, e outros atores que defendiam as mesmas questões, como a ONG SOS Mata Atlântica, a responsabilidade compartilhada era vista como uma via de inclusão dos catadores, pois caso a gestão dos resíduos fosse restrita a fabricantes, comerciantes e distribuidores, não haveria nenhuma garantia de que aqueles seriam incluídos no processo.

Se considerarmos apenas os interesses, poderíamos dizer que estavam presentes dois grupos em conflito, um majoritário formado pelas associações representantes do setor industrial e empresariado, pelas ONGs e pelo MNCR, a favor de uma responsabilidade compartilhada, e do outro lado, uma minoria, formada pelos representantes do governo (MMA), pelo Instituto Brasil Ambiente e pelos professores universitários, defendendo que a responsabilidade pela gestão de resíduos seria somente da indústria.

Vale destacar que participaram das audiências públicas no GTRESID, três professores e pesquisadores sobre a temática de resíduos, da Universidade de São Paulo (USP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Embora tenham participado em mais de uma audiência pública cada um deles, seus posicionamentos não foram reverberados por outros atores participantes do processo. Isso pode ser explicado pela pouca relevância que o recurso informação técnica assume no processo político (Weible, 2007), e pela invisibilidade desse tipo de ator (Kingdon, 2010), que são capazes de influir na política apenas de forma paralela, sendo responsáveis por mudanças incrementais (Baumgartner & Jones, 2010).

Devido à correlação de forças apresentada, com a maioria dos atores se mostrando contrária à proposta do Executivo, era natural que o relator do processo estivesse disposto a fazer concessões de modo a conseguir avançar na negociação. Isso foi o que de fato ocorreu: a coalizão majoritária conseguiu expressivas mudanças no texto, de acordo com o conceito de

responsabilidade compartilhada que defendiam. Nesse caso, o deputado Arnaldo Jardim, atuou como um *policy broker* (Sabatier & Smith, 1999; Sabatier, 2007; Capella, 2016), na medida em que adotou uma posição conciliatória, buscando diminuir o conflito e conseguir avançar no longo processo de negociações.

Assim, o texto do relator, Dep. Arnaldo Jardim, diminuiu as atribuições dos fabricantes e importadores, em relação ao texto do Executivo, retirando a obrigatoriedade de estabelecimento de postos de coleta. Deixou como objeto de logística reversa apenas aqueles resíduos que já dispunham de regulamentação específica pelo CONAMA, o que tranquilizou uma vasta gama de atores do setor produtivo.

No relatório final do grupo de trabalho, a redação da responsabilidade compartilhada, expressa no art. 30, é marcada por expressões como: "incentivar" "compatibilizar", "estimular" e "propiciar", que dificilmente geraria oposição dos atores envolvidos. O texto aprovado no GT, após as modificações de Jardim, atribui à política um caráter de prêmios e incentivos e não de punição como muitas políticas regulatórias.

A Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis no texto da Lei

O texto do Executivo já previa algumas ações visando à inclusão dos catadores, como: a possibilidade de incentivos econômicos por meio de programas indutores e linhas de financiamento para organizações produtivas de catadores (art. 24, III), a integração dos catadores nas ações relativas ao fluxo reverso de resíduos e o parágrafo 2, do art. 22, dispunha que o titular pelos serviços de limpeza urbana deveria priorizar a contratação de cooperativas de catadores.

O Deputado Arnaldo Jardim no início de sua relatoria manifesta claramente a intenção de incluir os catadores na nova lei, em suas palavras "[...] nós tentamos entender esta peculiaridade nacional que temos: o papel dos catadores, das cooperativas, de que forma isso pode ser ainda mais reforçado na política" (em audiência pública realizada Câmara dos Deputados em 21 de outubro de 2009).

O próprio PL 1991/2007 enviado pelo Executivo, já contemplava os catadores em alguns aspectos. Segundo um dos gestores que atuou à época no Ministério do Meio Ambiente:

[...] se verificou que os catadores eram protagonistas importantes da política, porque a quantidade de resíduos que eram reciclados naquela época no Brasil era da ordem de 12% de tudo que era extraído, ou por conta da logística dos produtos (já significar uma grande reciclagem, como é o caso das sucatas), ou também por conta da atuação dos catadores. Os catadores sempre cumpriram esse papel e daí nós fizemos um diálogo muito interessante com os catadores, tanto no Congresso Nacional quanto também nas diversas audiências, e aí, antes mesmo de encaminhar para o congresso nacional o projeto de lei, ele já foi com a inclusão dos catadores em muitos artigos, e o Congresso Nacional acabou fortalecendo a participação dos catadores, então eles são citados em uma parte muito grande da política. Os catadores passaram a ser atores importantes da política pelo fato de eles serem considerados atores importantes desse princípio do protetor-recebedor (entrevista concedida em setembro de 2015).

A quase totalidade dos atores participantes era favorável à inclusão dos catadores. De um lado havia um posicionamento de que a inclusão dos catadores era essencial para que a logística reversa pudesse ocorrer, e de outro, a visão de que a referida inclusão poderia ser apenas uma das soluções viáveis.

As organizações SOS Mata Atlântica e LIDE SUSTENTABILIDADE ressaltaram que a inclusão dos catadores deveria ser o foco da nova política. Neste período, percebe-se uma grande participação nas audiências públicas de representantes de cooperativas de catadores como

a ASCAMAR, de organizações não governamentais como a Lixo e Cidadania, e os líderes do Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR). A organização argumentava a necessidade de fomento e inclusão de cooperativa de catadores na coleta seletiva, bem como a constituição de redes de comercialização para os materiais reciclados. Os interesses, nesse caso, não se restringiam apenas às questões de regulação da atividade, o MNCR se mostrava com grande esperança de que o novo arcabouço jurídico propiciasse inclusão social. A fala do representante do movimento, em audiência pública no Senado em 5 de maio de 2010, expressou essa postura: "[] a gente acredita sim, que aí sim vai haver uma mudança, e as pessoas vão parar de nos ver como catadores de lixo, mas sim como catadores de material reciclável".

O Cempre se posicionava afirmando que a inclusão dos catadores seria essencial, baseando seus argumentos no trabalho que vinha desenvolvendo ao longo dos anos apoiando a organização de cooperativas. No seu ponto de vista, muito da logística reversa já vinha sendo realizada na prática pelos catadores.

A CNI também se manifestou favorável à inclusão dos catadores, focando-se no potencial econômico e de competitividade empresarial que a atuação dos catadores poderia propiciar. Outros atores corroboravam a proposta de uma maior inclusão dos catadores, como foi o caso da ABIQUIM, e alguns acadêmicos, como um professor da USP e um da PUCSP.

O MMA fazia referência, em suas colocações, ao fato de que os catadores poderiam ser mais bem organizados e "aproveitados" no novo patamar de gestão de resíduos sólidos que se pretendia iniciar, considerando a inclusão dos catadores como uma opção viável, apresentando inclusive a proposta de que a Lei estabelecesse que o responsável pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos priorizasse a contratação de organizações produtivas de catadores de materiais recicláveis.

A quase totalidade dos atores concordava com a inclusão dos catadores. No entanto, embora defendessem o mesmo posicionamento, os interesses eram bastante divergentes entre eles, principalmente com relação às organizações representantes do setor produtivo, às ONGs ambientalistas e aos representantes de movimentos dos catadores. O setor produtivo via na regulamentação da atuação dos catadores uma via de parcerias, caso houvesse a obrigação da adoção de logística reversa por parte do setor produtivo em futuros acordos setoriais. Em outras palavras, a inclusão dos catadores era uma ação favorável em um ambiente de incerteza quanto à formulação de futuros acordos setoriais de logística reversa.

Ao considerar apenas os interesses objetivos no texto da lei, pode-se dizer que existia um grupo único, favorável à inclusão dos catadores no processo de gestão, entretanto, longe de serem uníssonos, esses atores apresentavam crenças bastante divergentes. Estavam presentes nesse grupo, atores possuidores de autoridade legal formal, recursos financeiros, pessoal mobilizável e acesso à informação pública. Assim, a correlação de forças se mostrava bastante favorável à inclusão dos catadores, o que parece ter influenciado o relatório final do Dep. Arnaldo Jardim, o qual contemplou os catadores em diversos pontos, indo além do que estava presente no texto do PL 1991/2007 do Executivo. O relatório final acrescentou de forma explícita a participação dos catadores na

responsabilidade compartilhada e na logística reversa, porém o ponto que mais se diferenciou em relação ao texto original deve-se à redação do parágrafo 2, do art. 36, em que há a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores pelo titular de serviços públicos de limpeza urbana.

Outro fator que pode explicar tamanho protagonismo dos catadores no texto da lei é o apoio recebido pelo Executivo. Para a consultora Legislativa entrevistada, o MNCR passou a contar com apoio “explícito da Presidência da República a partir de 2007” (entrevista concedida em outubro de 2015). Vale destacar que a situação dos catadores envolve não só a gestão dos resíduos, mas perpassa por toda uma questão social, que chama atenção tanto dos parlamentares como também de outros atores participantes do processo. Foram raras as manifestações abertamente contrárias à atuação dos catadores.

No relatório final aprovado no GTRESID, o item que previa a dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores pelo titular de serviços públicos de limpeza urbana gerou algumas posições contrárias, como foi o caso da ABETRE, que se manifestou contra o artigo, alegando que feria o princípio da isonomia. Isto porque seus associados, empresas especializadas na gestão de resíduos, temiam uma concorrência desleal na área.

AABRELPE, ABDIB e CNI engajaram-se nas audiências públicas no Senado; embora tivesse havido inclusão, no texto substitutivo, do aproveitamento energético como uma das possibilidades de gestão de resíduos, a ABRELPE e ABIDIB ainda se mostravam descontentes, principalmente com o fato de que pela hierarquia de possibilidades de gestão de resíduos, constantes no inciso 1º do art. 9º, a incineração só seria possível depois de “esgotadas todas as possibilidades de gestão”. Essa expressão reduziria significativamente os resíduos potencialmente incineráveis, diminuindo as possibilidades de desenvolvimento de negócios nessa área.

Neste ponto entra em conflito a prioridade que o governo dedicou, por meio do PL do Executivo e que permaneceu no substitutivo aprovado na Câmara, à questão da reciclagem e à inclusão dos catadores. Nota-se que nas negociações no âmbito do GT na Câmara, embora as três organizações, a ABETRE, ABIDIB e MNCR, tivessem recursos políticos semelhantes (pessoal mobilizável), o MNCR tinha um ponto que o conferia uma vantagem em relação aos demais, que era o apoio declarado do Executivo. Entretanto, o MNCR não se articulou nas audiências públicas do Senado. Assim, o pedido da inclusão do reaproveitamento energético como uma das alternativas de gestão, conforme defendido pela ABETRE, ABIDIB e CNI foi atendido pelo relator. Assim, o parecer final do relator César Borges sugere a supressão da expressão “após esgotadas as possibilidades de gestão enumeradas no caput”, constante do parágrafo 1º do art. 9º. Em sua justificativa, o relator afirma que o trecho “expressa claramente a hierarquia de prioridades no gerenciamento de resíduos sólidos. Na forma como está redigido, gera contradição e poderá levar a interpretações equivocadas e prejudiciais na aplicação da lei” (BORGES, em audiência pública no Senado em 5 de maio de 2010).

Um dos coordenadores do Movimento Nacional dos Catadores afirmou que o “lobby dos incineradores conseguiu essa brecha na lei” (entrevista concedida em outubro de 2015). Vale destacar que a CNI também reverberava, porém de forma menos direta, as demandas da ABETRE e

ABIDIB, o que pode ser evidenciado pela fala do então presidente da CNI em audiência pública no Senado, afirmando que ainda “havia uma falta de visão mais prospectiva sobre a questão” (em audiência Pública de 5 de maio de 2010).

A atuação da CNI pode ter colaborado para o sucesso das demandas da ABETRE e ABIDIB, uma vez que ela possui recursos mais relevantes no processo político.

Considerações Finais

O processo de formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos contou com a participação de um quantitativo expressivo de atores, os quais possuíam diferentes recursos. Destacaram-se as associações, seja do setor produtivo ou do terceiro setor, que dispunham de um grande quantitativo de pessoal associado, ou “pessoal mobilizável”, a exemplo das associações de diferentes ramos do setor industrial, das ONGs ambientalistas e das organizações de representantes dos catadores de materiais recicláveis. Em menor quantidade, estavam presentes os que possuíam informação técnica e os influenciadores da opinião pública. Os atores detentores de recursos financeiros apareceram em número reduzido.

Ao longo das negociações, dois atores em específico destacaram-se pelo seu protagonismo, a CNI e o relator do processo no GT, o deputado Arnaldo Jardim. A CNI atuou como um ator empreendedor de políticas, conforme definição de Kingdon (2010), na medida em que esperou o momento oportuno (a criação do Grupo de Trabalho, após o Executivo ter sinalizado o que esperava da política, com o envio do PL 1991/2007) para defender a ideia de compartilhamento de responsabilidades, a qual obviamente traria benefícios futuros para a indústria. Por outro lado, o deputado Arnaldo Jardim atuou como um *policy broker* (Sabatier & Smith, 1999; Sabatier, 2007; Capella, 2016), na medida em que adotou uma posição conciliatória, buscando diminuir o conflito e avançar no longo processo de negociações.

Atores invisíveis (Kingdon, 2010) também participaram ao longo das negociações, como o representante do Instituto Brasil Ambiente, que foi convidado pelo relator a participar das audiências, devido a sua vasta experiência profissional sobre o tema, e três professores e pesquisadores da temática de resíduos, da Universidade de São Paulo (USP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Embora tenham participado em mais de uma audiência pública cada um deles, seus posicionamentos não foram reverberados por outros atores participantes do processo. Isso pode ser explicado pela pouca relevância que o recurso informação técnica assume no processo político (Weible, 2007), e pela invisibilidade desse tipo de ator (Kingdon, 2010), que são capazes de influir na política apenas de forma paralela, sendo responsáveis por mudanças incrementais (Baumgartner & Jones, 2010).

O caso confirma o proposto por Kingdon (2010) e Baumgartner e Jones (2010), sobre a invisibilidade de atores possuidores de informações técnicas, como os acadêmicos, e a sua pouca influência no processo de formulação de políticas. Por outro lado, os atores mais influentes foram aqueles identificados como *policy entrepreneur* e *policy broker*, que coincidentemente são aqueles que detêm os recursos mais relevantes,

conforme Weible (207), quais sejam os recursos financeiros (no caso da CNI) e a autoridade legal formal (Deputado Arnaldo Jardim, relator do GT).

Sobre a dinâmica de negociação, no que concerne à responsabilidade sobre a gestão de resíduos, ao se considerar apenas os interesses, e não as crenças, foram identificadas duas coalizões em choque: a majoritária, formada por associações representantes do setor industrial e empresariado, pelas ONGs e pelo Movimento dos Catadores, a favor de uma responsabilidade compartilhada, e, do outro lado, uma coalizão minoritária, formada por representantes do governo, especialmente o Ministério do Meio Ambiente, pelo Instituto Brasil Ambiente e pelos professores universitários, defendendo que a responsabilidade pela gestão de resíduos seria somente da indústria. A coalizão majoritária conseguiu expressivas mudanças no texto, a fim de que a responsabilidade passasse a ser compartilhada por todos os elos da cadeia produtiva, inclusive o cidadão-consumidor, ao contrário do que previa o projeto de lei enviado pelo Executivo (PL 1991/2007).

Diferente da responsabilização sobre a gestão dos resíduos, a inclusão dos catadores não foi uma questão geradora de muitos conflitos, porque não se estava defendendo uma imagem ou conceito inovador, como a responsabilidade compartilhada. Ao considerar apenas os interesses no texto da lei, pode-se dizer que existia um grupo único, favorável à inclusão dos catadores no processo de gestão, o qual reunia atores com todos os tipos de recursos. Entretanto, longe de serem uníssonos, esses atores apresentavam crenças bastante diferenciadas, principalmente com relação às organizações representantes do setor produtivo, às ONGs ambientalistas e aos representantes dos catadores. O setor produtivo via na regulamentação da atuação dos catadores uma via de compartilhamento de responsabilidades, ou parcerias, para uma futura logística reversa, que se daria por acordos setoriais em momentos posteriores à lei. Já as ONGs e os representantes dos catadores viam a inclusão dos catadores nos artigos da lei como uma garantia para a profissionalização dos mesmos e melhores condições de trabalho para a categoria.

A correlação de forças se mostrava bastante favorável nesse sentido, o que parece ter influenciado o relatório final do Dep. Arnaldo Jardim, que contemplou os catadores em diversos pontos, indo além do que estava presente no texto do PL 1991/2007 do Executivo. Há que se destacar que o MNCR dispunha de uma vantagem em relação aos demais, que era o apoio declarado do Executivo. Entretanto, a organização não se articulou para participar das audiências públicas no Senado. Assim, o pedido da inclusão do reaproveitamento energético como uma das alternativas, conforme defendido pela ABETRE, ABIDIB e CNI foi atendido pelo relator do projeto, o Senador César Borges. Vale destacar que a CNI também reverberava, porém de forma menos direta, as demandas da ABETRE e ABIDIB, o que pode ter colaborado para o sucesso de suas demandas, uma vez que a CNI possui recursos mais relevantes no processo político.

Os resultados apresentados apontam que os recursos possuídos pelos atores são um importante aspecto explicativo do processo, embora pouco explorados nos estudos sobre análise de políticas públicas. Este estudo

colabora para chamar a atenção para a análise das políticas públicas a partir da perspectiva do ator, seus recursos e habilidades no processo político, na medida em que esse ponto de vista revela outros aspectos que podem colaborar para se compreender o processo de formulação de políticas públicas. A análise a partir dessa perspectiva pode complementar os estudos cujo objetivo é compreender as crenças dos atores (cerne do modelo de coalizões de advocacia), as janelas de oportunidades (abordado no modelo de múltiplos fluxos), ou os períodos de mudanças e estabilidade (modelo de equilíbrio pontuado).

Referências bibliográficas

- Bardach, E. (1998). Los ochopastos para el análisis de políticas públicas. *Ed. CIDE, Porrua, México*.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press, 2010.
- Brasil. (2007). Poder Executivo. Projeto de lei PL 1991/2007. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências.
- Brasil. (2010). Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos altera a Lei n 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3.8.
- Capella, A. C. N. (2016). Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE. BR*, 14, 486-505.
- Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Univof Alabama Pr.
- Dye, T. R. (2009). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2, 99-128.
- Fonseca, F. (2013). Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos EBAPE. BR*, 11(3), 402-418.
- Gómez, R. D (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 30 (2), 223-236.
- Gordon, I., Lewis, J., & Young, K. (1977). *Perspectives on policy analysis*. Public.
- Ham, C., Hill, M. J., & Pollock, F. (1988). *The policy process in the modern capitalist state*. Royal Victorian Institute for the Blind. Tertiary Resource Service.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral. *Trad. Francisco G. Heidemann. RJ: Elsevier*.
- Jannuzzi, P. D. M. (2012). Indicadores Sociais na formulação e Avaliação de Políticas Públicas. 9p.
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. 2 ed. Pearson.
- Lasswell, H. D. (1999). The policy orientation. *The Science of Public Policy: Evolution of policy sciences, pt. 1*, 1, 13.
- Melo, M. A. (1999). Estado, governo e políticas públicas. *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, 3, 59-100.
- Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). The state of the art of public policy evaluation: concepts and examples of evaluation in Brazil. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1271-1294.
- Rua, M. G. (2009). *Políticas públicas*. CAPES; [Florianópolis].
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. *Theories of the policy process*, v. 118, p. 188.
- Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press. São Paulo (2006).
- Lei estadual nº 12.300, de 16 de março de 2006. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes.
- Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45.
- Spink, M. (1999) Análise de documentos de domínio público in Spink MJP (Org.), *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*: São Paulo (SP): Cortez.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2005). Comparing policy networks: Marine protected areas in California. *Policy Studies Journal*, 33(2), 181-201.
- Weible, C. M. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of public administration research and theory*, 17(1), 95-117.
- Yin, R. K. (2011). *Applications of case study research*. Sage.