



## **A GOVERNANÇA PÚBLICA DA COLETA SELETIVA NO RIO DE JANEIRO: Um Leviatã em construção**

### **Autores:**

Vinicius Ferreira Baptista - UFRRJ - [viniciusferbap2007@hotmail.com](mailto:viniciusferbap2007@hotmail.com)

### **Resumo:**

O objetivo do trabalho foi descrever a atuação da rede de Governança Pública de coleta seletiva na cidade do Rio de Janeiro entendendo e teorizando seus elementos na dinâmica de atores, metodologias e processos. Nos propusemos a analisar, a partir do conceito de Governança Pública trazido por Kissler e Heidemann (2006), Bizerra, Alves e Ribeiro (2012) e Bresser-Pereira (2007) e confrontá-lo com a argumentação levantada por Mancur Olson (2011) e Rua (2009) e com a pesquisa de campo empreendida por Baptista (2016). Pela pesquisa de campo por meio da Análise de Conteúdo em Bardin, defendemos que a Governança Pública funciona, por dois mecanismos - a "Antigovernança" e a "Emancipação Condicionada". Estes formam o Leviatã, um "projeto" de gestão no âmbito público, elevado à máxima potência de credibilidade, como algo grandiosamente institucional capaz de reunir, em potência e estabilidade, capaz de organizar o desenvolvimento combinado de vários atores.

# **A GOVERNANÇA PÚBLICA DA COLETA SELETIVA NO RIO DE JANEIRO**

Um Leviatã em construção

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo procura abordar a questão conceitual e prática da Governança Pública. Partimos do fato de que o papel do Estado nesta proposta perpassa a construção de redes amplas, que abarcam atores e grupos públicos e privados, governamentais e não-governamentais, em um processo de construção social.

Nos propusemos a analisar, a partir do conceito de Governança Pública trazido por Kissler e Heidemann (2006), Bizerra, Alves e Ribeiro (2012) e Bresser-Pereira (2007) e confrontá-lo com a argumentação levantada por Mancur Olson (2011) e Rua (2009) e com a pesquisa de campo empreendida por AUTOR (2016).

Para tanto, dividimos o artigo em três seções, começando com a conceituação da Governança Pública e principais oposições teóricas por mim levantadas. Na segunda seção situamos a metodologia e análise de resultados da pesquisa de campo. Por fim, na última seção, trazemos as considerações finais.

## **A COLETA SELETIVA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

Em atendimento ao Convênio MMA/SRHU/0010/2007 firmado entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) foi contratada (Contrato 012/2008) para elaborar o Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PEGIRS/RJ.

O PEGIRS traz em seu corpo os princípios da universalidade, integralidade e da igualdade como princípios doutrinários, os princípios da regionalização e da hierarquização estabelecidos como princípios organizacionais e o princípio do controle social como princípio participativo.

O plano tem princípios que, em um sentido ideal, são considerados como positivos: observam os RSU como problema, têm ações coordenadas a partir de aspectos locais e

demandas específicas da comunidade, assim como procura ampliar os serviços, sem negligenciar e de forma que exista controle social com o apoio da população no andamento do plano.

O fundamental pressuposto é que o PEGIRS pretende implicar-se como instrumento de um processo de gestão, na ótica de garantir a sustentabilidade dos sistemas de limpeza urbana e disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. O plano abrange toda a área geográfica do Estado do Rio de Janeiro, que consta de 92 municípios, 8 regiões administrativas, e uma população total de 15.989.929 habitantes, entre urbana e rural. Também foi estruturado para o horizonte temporal de 20 anos, ou seja, de 2013 a 2033, ano em que terá sua validade expirada. Deverá ser revisto a cada 4 (quatro) anos, em compatibilidade com o Plano Plurianual (tal como preconiza a PNRS). O plano possui oito objetivos, dentre eles, os que convém citar para esta Tese estão: 1) Reforçar as ações de coleta seletiva nos municípios; 2) Buscar a valorização dos resíduos sólidos por meio de ações que propiciem sua recuperação e reciclagem; e 3) Promover a inclusão social dos catadores nas ações orientadas à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos (RIO DE JANEIRO, 2013).

O plano, tal como a PNRS tem as bases regulatória, econômica e social. E, em certa medida, não se deve pensar os RSU fora dessas conjunturas, pelo fato de que são relações intrínsecas. Os RSU possuem valor social, econômico e se estruturam em correlações de forças e poder. A leitura do plano permite compreender esse fato, uma vez que reitera, repetidamente, o valor dos RSU. No âmbito do Estado do Rio existem 18 consórcios/arranjos que atendem 15.464.239 habitantes, que geram 16.970t/dia de RSU.

No município do Rio de Janeiro, a exigência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), surge com a sanção da Lei Municipal nº. 4.969/2008, que dispõe sobre objetivos, instrumentos, princípios e diretrizes para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (GIRS) no âmbito do município, a qual, por meio do Art. 6º estabelece que cabe ao Município elaborar o seu Plano de Gestão.

Segundo a Coordenação de Resíduos Sólidos (CRS), da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro (SEA), a política estadual, em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, promulgada em 2010, busca alcançar, desde 2007, o objetivo de erradicar os lixões existentes em vários municípios. A proposta de ações de apoio a soluções intermunicipais vem da necessidade de geração de locais adequados para o tratamento e destinação dos resíduos que sejam economicamente viáveis para as prefeituras. Lembrando que a PNRS foi sancionada quando já existiam diversas políticas estaduais de resíduos sólidos que tratavam justamente nesse ponto: o horizonte da disposição final ambientalmente adequada.

Foi elaborado, em 2008, o Plano Diretor de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Pegirs), cujo principal objetivo é diminuir o volume de lixo a ser disposto em aterros sanitários, aumentando assim a vida útil dos mesmos, além de gerar trabalho e renda para catadores de materiais recicláveis.

O Programa de Coleta Seletiva Solidária da Prefeitura, criado pelo Decreto Municipal nº. 30.624/2009 (RIO DE JANEIRO, 2009), em cumprimento ao Decreto Federal nº. 5940/2006,

destina materiais recicláveis, separados nas unidades da administração municipal, a cooperativas e a associações de catadores, com perspectivas de ampliação da mesma, com a alargamento desta prática nos demais órgãos municipais.

O Programa de Ampliação da Coleta Seletiva que se encontra em implantação, fruto de parceria entre a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e o BNDES, contou desde o início de seu desenvolvimento com ampla participação de catadores, representantes de cooperativas e de associações de catadores, e respectivas lideranças, que puderam opinar através de um canal de comunicação estabelecido pelo Município e pela área de inclusão social do BNDES. Os catadores participaram de várias reuniões e encontros onde foram discutidos os diferentes subprojetos do programa, como: o projeto das Centrais de Triagem, os equipamentos a serem utilizados nas Centrais, os caminhões a serem usados na coleta seletiva residencial de forma a garantir a qualidade dos materiais, o projeto de identidade visual, entre outras atividades, de forma a mantê-los informados e integrados na implantação do projeto (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 37).

Junto ao decreto municipal está o Decreto nº. 40.645/07 de 08 de março de 2007 do Estado do Rio de Janeiro que, nos moldes do Decreto Federal nº. 5.940/2006 institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis (RIO DE JANEIRO, 2007). Nota-se o caráter incremental e texto idêntico dos três decretos.

O PMGIRS aponta que no PCSS está prevista “extensa capacitação dos catadores para a autogestão das Centrais de Triagem, incluindo a gestão financeira e contábil, segurança do trabalho e patrimonial, saúde ocupacional e ambiental, mercado de materiais recicláveis e comercialização em rede, dentre outras” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 37).

A coleta seletiva de materiais recicláveis, realizada porta a porta nos principais logradouros de 41 dos 160 bairros do Município do Rio, permite que 200 t/dia sejam encaminhadas às esteiras de catação da Usina de Reciclagem do Caju, onde trabalham 110 cooperados, recuperando cerca de 20 t/dia de recicláveis. Ainda segundo o documento, “a quantidade de recicláveis recuperada pelo sistema de coleta seletiva e pelas cooperativas de catadores atingiu 7.797 toneladas em todo o ano de 2011. Isto equivale a apenas 4 g por pessoa por dia”. O Estado do Rio de Janeiro produz aproximadamente 12.000 toneladas de lixo por dia. Deste total, estima-se que quase 80% vão parar em lixões sem qualquer tipo de tratamento (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 33).

Este modelo de coleta seletiva é ainda experimental. O município do Rio não tem expertise em coleta seletiva, além deste modelo ser realizado de forma concorrencial com as cooperativas e não de forma organizada. Ressaltamos a questão concorrencial por o sistema não trazer as cooperativas para a logística no âmbito das localidades.

Focando a realidade carioca, um sistema de coleta seletiva ideal não deveria ser capitaneado pelo titular de limpeza pública, por já existir defasagem na qualidade dos serviços

e saturação na prestação do mesmo. Isso significa que – não diríamos impossível – mas significativamente difícil estruturar um sistema de coleta seletiva em que a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb) realizasse coleta porta-a-porta em todos os bairros, sem prejudicar o recolhimento usual.

Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em seu Diagnóstico sobre Resíduos Sólidos de 2010, destaca que do total dos 4.176.978t de resíduos coletados (já somados os 1.989.902t de resíduos domiciliares) em 2010, 1.295,8t foram coletados por catadores de materiais recicláveis apoiados pela prefeitura. Quanto à coleta seletiva, foram coletados, em 2010, 9.451,9t, sendo que 8.156,1t coletados pela prefeitura e 1.295,8t coletados por catadores. Ainda segundo o SNIS, existem, no município do Rio de Janeiro, 13 entidades com aproximadamente 563 pessoas envolvidas na coleta seletiva. A taxa de recuperação é baixíssima: 0,36%, ou seja, menos de 1% dos resíduos coletados em 2010 foi recuperado (SNIS, 2012).

A prefeitura do Rio almeja ampliar a coleta seletiva via o Programa de Ampliação da Coleta Seletiva da Cidade, cuja meta é estender os serviços a todos os 160 bairros da cidade, “promovendo a inclusão social e produtiva de até 1.500 catadores de materiais recicláveis e garantindo o reaproveitamento de 5% dos materiais potencialmente recicláveis presentes no lixo domiciliar”. Foi assinado um contrato, em dezembro de 2010, entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) envolvendo recursos da ordem R\$52 milhões. A coleta dos materiais recicláveis das residências “será realizada duas vezes por semana, *‘in door’*, de forma a impedir o acesso da população de rua aos materiais segregados pela população”. O Programa envolve a construção de ao todo seis Centrais de Triagem, “três com capacidade de processar 30 t/dia, absorvendo a mão de obra de até 300 catadores, localizadas nos bairros do Centro, Bangu e Campo Grande. As três restantes serão 33 implantadas nos bairros da Penha, Irajá e Vargem Pequena e processarão 20 t/dia, atendendo cada uma até 200 catadores” (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 33-34). Veja na figura a seguir a proposta de instalação dos Centrais de Triagem.

Figura 1 – Futuras Centrais de Triagem a serem criadas



Fonte: RIO DE JANEIRO, 2012.

Em relação ao quantitativo de cooperativas que serão atendidas pelo projeto, o Município do Rio de Janeiro identificou que existem no Município aproximadamente 25 grupos de catadores (cooperativas, associações e grupos semiorganizados), sendo eles os potenciais beneficiários desse projeto.

Não se deve confundir as ETRs com as CTRs. As primeiras são as Estações de Transferência de Resíduos, enquanto que as segundas são as Centrais de Triagem de Resíduos. As ETRs têm como função receber materiais de determinada localidade (normalmente vinculada à alguma AP) e direcioná-los à CTR-Rio em Seropédica. Já as CTRs têm como função a segregação de resíduos a partir de cooperativas de catadores registradas junto à prefeitura.

A priori, é este o modelo oficial e “visível” da coleta seletiva na cidade do Rio de Janeiro. Ele opera por duas frentes: a atuação da Comlurb para ajustar a logística e a atuação de cooperativas nas CTRs, sendo um modelo organizado e coordenado exclusivamente pelo município. Como indicado, trata-se de um modelo em que as cooperativas atuam de forma indireta, não importa o quanto o discurso político empregado por gestores municipais pressuponha o contrário.

O PEGIRS situa que o Estado do Rio de Janeiro apresenta taxa de cobertura de coleta de Resíduos Domiciliares (RDO) igual ou superior a 90%, sendo coletados 17 mil t/dia de RSU, das quais aproximadamente 5 mil t/dia são consideradas como Resíduos de Limpeza Urbana (RLU) e 13 mil t/dia RDO (RIO DE JANEIRO, 2013). O município do Rio faz apenas 1% de coleta seletiva na cidade. A Coleta Seletiva é coordenada pela Comlurb e pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAC), e parte do Plano Estratégico do município (2012-2014). No âmbito Estadual, a Coleta Seletiva é coordenada pela SEA e INEA.

O PEGIRS destaca que os sistemas de coleta seletiva em operação no Estado do Rio de Janeiro conseguem recuperar aproximadamente 62 mil toneladas por ano de materiais recicláveis, ou seja, apenas 3% do valor total da fração seca presente nos RSU (vidro, papel/papelão, metais e plásticos).

O sistema de coleta seletiva na cidade vem sofrendo pressão a partir da promulgação da PNRS, uma vez que pelo Art. 54º a disposição final ambientalmente adequada passará a ser obrigatória, sujeita a responsabilidades nos âmbitos administrativo, civil penal. E a coleta seletiva vem justamente a assegurar essa adequada destinação, já que segrega materiais e evita destinações errôneas.

A coleta seletiva tem seu início a partir da separação prévia, na fonte geradora de resíduos, de materiais passíveis a serem recuperados ou não, geralmente separados em materiais recicláveis ou materiais orgânicos. Quando separados, os materiais orgânicos são recolhidos pela Comlurb, que os deposita nos CTRs de Gericinó e Seropédica.

Quando aos materiais recicláveis, estes, separados na fonte geradora, podem ser coletados em quatro possibilidades:

1. Pelas Cooperativas de Catadores (ex: órgãos públicos do Estado e Município, em atendimento aos Decretos Estadual nº. 40.645/07 e Municipal 30.624/09, assim como em casos de doação, tendo em mente que dificilmente alguma cooperativa sai recolhendo porta-a-porta);
2. Pelo Catador Individual, quando o material reciclável está exposto nas ruas à espera de catação;
3. Pelo titular dos serviços de limpeza pública (no caso a Comlurb, no município do Rio);
4. Por empresas privadas especializadas em coleta de resíduos (isso quando o gerador dispõe de recursos [ele paga pelo recolhimento] ou quando o material é vendido para essas empresas);
5. Em Pontos de Entrega Voluntária (PEV – também chamados de Ecopontos), onde são coletados pelo titular de serviços de limpeza pública;
6. Por atravessadores (geralmente pessoas voltadas aos ferros-velhos)

Podemos situar a atuação das cooperativas (em termos de recebimento de resíduos) em duas frentes: pelo âmbito formal ou pelo âmbito informal. Dificilmente uma cooperativa se disporá a coletar porta-a-porta, tal como faz a Comlurb pelo simples motivo de que as mesmas não costumam ter veículos próprios que permitam essa logística. Deste modo, as cooperativas recebem resíduos em vez de recolher os mesmos.

Começamos pelo âmbito informal. As cooperativas costumam realizar trabalho de base no sentido de conscientização local acerca das positivities e negatividades do exercício da coleta seletiva em âmbito doméstico. Boa parte dos cooperativados exercem influência em escolas, por intermédio dos seus filhos para que a Escola repense a proposta educacional na questão do lixo e do reaproveitamento e recuperação de materiais. Paralelamente, as cooperativas reforçam laços de proximidade com a comunidade realizando “campanhas” e exercendo influência sobre hábitos de descarte adequado. É de considerar que as cooperativas possuem elevada expertise, tanto teórica quanto técnica acerca das tipologias, por exemplo, de plásticos, vidros e papéis e as demandas de cada um desses materiais em processos de recuperação quando se variam os tipos dos mesmos. Essa aproximação com a comunidade faz com que a cooperativa se torne um “local” onde o comércio local e moradores podem doar seus resíduos. Ainda pelo âmbito informal, existem casos em que catadores que trabalham nas ruas vendem seus materiais às cooperativas. Estas cooperativas, quando não conseguem agregar o catador de rua para que se associe, costumam comprar os materiais dos mesmos. Existem também casos de atravessadores que revendem materiais para cooperativas. Esta é uma conjuntura que é difícil de explicar, mas que no contato com as cooperativas, trata-se de uma prática percebida como usual.

Já no âmbito formal, as cooperativas recebem material de atores públicos e privados por meio de doações. Órgãos públicos, seja de qualquer esfera da federação, costumam atender ao decreto 5.940/2006 (no caso federal e nas demais leis estaduais e municipais com o mesmo teor legislativo) e doar seus materiais para as cooperativas. Já empresas privadas também fazem o mesmo, mas geralmente por intermédio da Prefeitura, via Comlurb. Há casos em que órgãos públicos publicam editais com determinados requisitos em que cooperativas participam, tal como em pregões públicos, e assinam um termo de compromisso. Não se trata de compra ou venda de materiais nem de transferência de recursos, mas de um termo em que são apontados, por exemplo, periodicidade da retirada de resíduos pelas cooperativas, os

loais, como o material será acondicionado até a retirada, entre outros itens importantes. Ainda no aspecto formal está uma das principais fontes: o recebimento via o titular da limpeza urbana, no caso do Rio, a Comlurb. Esta possui uma lista de cooperativas cadastradas e, a partir da logística empregada na coleta se resíduos, procede-se à entrega às cooperativas próximas cadastradas. Trata-se da forma mais comum na gestão da coleta seletiva.

Seguindo para o fluxo da coleta seletiva, a Comlurb, ao coletar resíduos recicláveis (seja pela coleta porta a porta ou por PEV), os disponibiliza às Cooperativas de Catadores registradas pela instituição. Alguns catadores individuais vendem seus resíduos para as Cooperativas, assim como para Sucateiros de pequeno e médio porte. As empresas especializadas vendem os materiais recicláveis para sucateiros de médio e grande porte também.

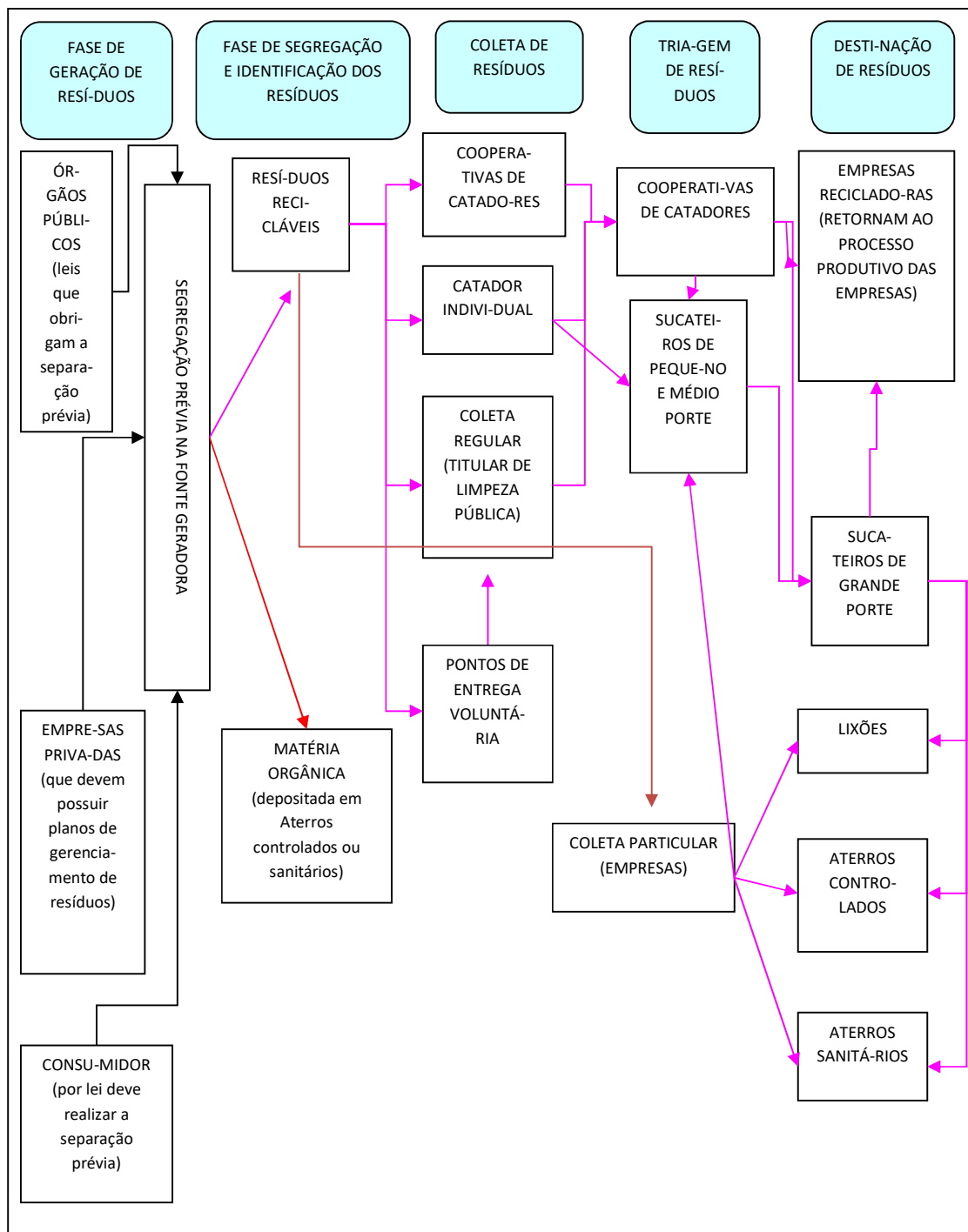
A fase de triagem de resíduos é realizada geralmente por Cooperativas de Catadores e por Sucateiros de pequeno e médio porte. Os grandes sucateiros preferem apenas acondicionar e revender resíduos às empresas recicladoras. A fase de segregação e triagem dos resíduos não deve ser confundida: a segregação consiste em separar materiais aproveitáveis dos não aproveitáveis, uma vez que, em certos casos, as cooperativas recebem resíduos orgânicos junto aos recicláveis; já a triagem consiste em separar os resíduos por tipo em fardos, o que facilita a logística e venda.

A primeira comercialização dos materiais ocorre quando as Cooperativas vendem seus resíduos devidamente segregados aos sucateiros de grande porte, ou quando organizadas em Federações, vendem às empresas recicladoras. Dificilmente uma cooperativa consegue vender, sozinha, para alguma empresa recicladora, pela inconstância no volume de materiais. A primeira comercialização também ocorre quando o pequeno e médio sucateiros vendem seu resíduo ao grande sucateiro. A segunda comercialização ocorre quando os grandes sucateiros vendem os materiais às empresas recicladoras. Os grandes sucateiros possuem vantagem na compra e venda de resíduos por terem melhores condições estruturais que as cooperativas.

Existem casos em que os materiais não passam por tratamento e são destinados diretamente para disposição final, o que contraria a legislação. Alguns materiais podem não ser aproveitados pela cadeia recicladora e serem vendidos às empresas que controlam os lixões e aterros. Existem três possibilidades de destinação final: Lixão, Aterro Controlado e Aterro Sanitário (pela lei somente poderia a disposição neste último. Veja na figura a seguir.

Figura 2 – Fluxograma da coleta seletiva.





Fonte: BAPTISTA, 2013.

## O QUE SERIA A GOVERNANÇA PÚBLICA?

A incorporação da Governança no setor público revela um aspecto mais amplo e largamente difundido como de “modernização”, em que “as administrações públicas se tornaram mais empresariais, menos onerosas e, em geral, mais eficientes; raramente, porém, mais simpáticas aos cidadãos” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 479). De fato, o que se destaca é que “as fronteiras entre os órgãos públicos e os cidadãos, entre os setores público e privado [...]” se estreitaram “com base da privatização e na terceirização; mas as novas bases não se revelaram favoráveis aos cidadãos” (2006, p. 479).

Ao se pensar em estruturas de governança, tem-se a tendência de se associá-la aos macroprocessos, macroambientes ou às macroestruturas. De fato, a governança, enquanto rede estruturada de atores, pode ser concebida em âmbito nacional, mas também no aporte regional, assim como na espécie local (BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012).

Kissler e Heidemann (2006, p. 482) consideram a governança local uma “configuração regional da governança pública”, em que existe outra coordenação e cooperação (o que denominam de self-organizing) via “redes interorganizacionais” formadas das mais variadas formas por representantes de organizações políticas e administrativas, empresas, associações e sociedades civis, com ou sem participação estatal. O foco dessa conjuntura estaria na cooperação, que “engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários”.

Assim, o “público” da governança pública não estaria diretamente associado à presença do Estado, seja como formulador e/ou executor de políticas, com intervenção direta ou indireta, ou como financiador, ou que dê suporte às ações e às estruturas de governança (BRESSER-PEREIRA, 2007). O aparato estatal, não é o protagonista, nem parte intrínseca dos processos de governança pública no âmbito local, no sentido de partir dele a iniciativa da formação da estrutura, assim como da estruturação em si.

O que indicamos é que a presença em si do Estado, no sentido de criar e liderar, assim como de organizar os processos de governança pública, não pode ser considerada como via de regra; mas que, por outro lado, ele é um ator crucial para o estabelecimento de um projeto de governança mais potente e com maior alcance.

A questão basilar passa a ser não mais quem(quais) seria(m) protagonista(s). Mas em saber quais os papéis dos atores frente às estruturas de governança pública como um todo. Não se pode deixar de lado as estruturas em nível regional e local, nem somente pensá-las em termos macro (BRESSER-PEREIRA, 2007; BIZERRA, ALVES, RIBEIRO, 2012).

A segunda consideração que os autores fazem recai sobre como criar arranjos permanentes de governança pública, seja aproveitando trabalhos pontuais de cooperação, seja criando alianças, redes sociais e outras formas estáveis e duradouras de cooperação (KISSLER; HEIDEMANN, 2006:493). Se as redes “protegem os atores” e “evitam a queda” (2006, p. 495), a continuidade dessa rede, que asseguraria a estabilidade da governança

pública, estaria em “reunir e integrar os atores e evitar seu insucesso”, ou seja, a problemática está entre “a delimitação e a viabilização das ações possibilitadas pela elasticidade da rede política (2006, p. 495).

O termo Governança, para Kissler e Heindemann (2006) sempre traz uma confusão semântica na maioria das situações em que é empregada ou discutida. As bases que a envolvem – participação, deliberação, cooperação, transparência, organização, redes, sinergia, entre tantos outros possíveis de serem agregados – são atravessados, no sentido dos discursos e das práticas discursivas e não discursivas, e altamente disputadas por amplos atores e grupos sociais, que procuram fazer valer suas visões de mundo, representações e racionalidades (de ver, pensar, conceituar, agir, manipular etc.). A Governança, como indicam Bizerra, Alves e Ribeiro (2012) e Bresser-Pereira, (2007) é um processo construído socialmente e, portanto, não é neutro, menos ainda descontextualizado das intenções e propósitos da realidade em que se insere e influencia.

Já Matos e Dias (2013) entendem a Governança Pública como uma nova forma de governo, especificamente, quanto à institucionalização de novos arranjos políticos e sociais que envolve uma pluralidade de atores de diversos campos, pautando novas relações entre Estado e Sociedade Civil. Compreendemos que estes autores situam a governança como uma articulação do poder em que se enfatizam os processos, sobretudo os de desenvolvimento de políticas públicas.

Para Rhodes (1996), temos seis usos distintos de governança: 1) como estado mínimo; 2) gestão corporativa; 3) boa governança (noção do Banco Mundial); 4) new public management; 5) sistemas sociocibernéticos; 6) redes auto-organizadas. Não convém entrarmos, separadamente, em cada item, para apreender a ideia-chave que existe em Rhodes: a de governança como uma proposta de governar sem governo, ou seja, a estruturação de processos desisórios mais diluídos, horizontais e desestruturados por intermédio de autoridade. Isso implica, em certa medida, o reflexo da agenda neoliberal capitaneada por organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Uma outra definição de governança pública é trazida pela compreensão da “Boa Governança” que teria em mente o desenvolvimento de uma estrutura global de atores para o surgimento de macro e microprocessos robustos para implementação de projetos que envolveriam partes interessadas, mediando objetivos compartilhados e conflitantes, assim como objetivos organizacionais dos atores e da própria rede criada conjuntamente pelos mesmos, tendo em vista as regras do jogo, os mecanismos de solução de conflitos, responsabilidade e ajustes. O objetivo final é a orientação de ações pautados pelas objetivos amplos e específicos com formas de avaliação, direção e monitoramento (SANDOVAL, 2007).

E em todas as definições podemos perceber que as mesmas entendem os atores como conscientes do processo que estão criando. Há uma estrutura maior que organiza atores, temas e projetos em determinadas redes. Estas redes são orientadas para finalidades específicas e o foco está na horizontalidade. O que não é abordado, ao menos nas definições gerais de diversos autores (ROSENAU; CZEMPIEL, 2006; BENTO, 2003; MATIAS-PEREIRA, 2010a; MATIAS-PEREIRA, 2010b; PNUD, 1997), é como os atores que participam das redes de governança abdicam de sua tomada de decisão individual para um processo mais amplo, como

se este fosse incapaz de ter entropia. As definições não são claras a respeito do que move essa “aliança”.

Em documentos sobre a “Boa Governança”, por exemplo (PNUD, 1997), temos, inclusive, uma percepção de que a governança pública poderia impactar unicamente em relações ganha-ganha, o que, em certa medida, é discurso repetido nos demais autores, uns mais e outros menos, enfatizando que os ganhos dependerão também da estrutura das redes. Entretanto, não existem críticas contundentes sobre os impactos produzidos, menos ainda sobre a estrutura de ganhos e perdas entrelaçadas em processos que envolvem diversos atores públicos e privados que, muitas das vezes, serão atores concorrentes dentro da mesma cadeia produtiva – e aqui, não observamos críticas sobre não apenas funcionalidade, se fôssemos unicamente pragmáticos, mas também de objetivamente de ganhos de atores que produzam benefícios à sociedade.

A pretensa Governança Pública, na forma acima sustentada, não existiria, pelo fato de que a mesma é naturalmente caótica, concorrencial e fadada à entropia – e quanto maior a desordem, maior é a capacidade de que atores com capacidade de influência possam reorientar processos, práticas, políticas e de, sobremaneira, reorientar a própria estrutura de Governança em si, porque os custos da perda dos benefícios para determinados atores é alto e se necessita agir para manter a estrutura em atividade.

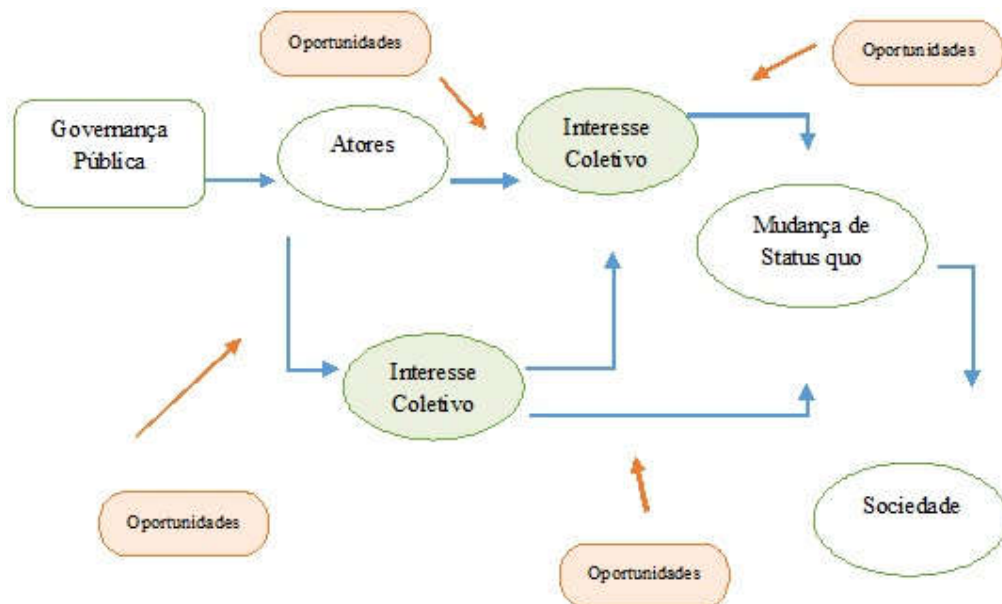
Assim, na medida em que a disputa do “mercado” da Governança Pública se torna mais intensa, os atores de fora dessas negociações sofrem impactos pela “restrição”. A Governança Pública pressupõe formação de redes convergida por interesses; quando estes são maximizados por poucos atores, acaba por quebrar a cadeia dos benefícios e interesses envolvidos nesse “conjunto”. Imagina-se que, em uma estrutura de governança, os interesses formais, ou seja, aqueles interesses expostos no momento da negociação e formação da rede, de uns dependam ou sejam convergentes com os interesses de outros, formando um elo e uma cadeia. E quando um destes interesses formais não é atendido, toda a rede seria afetada. Isto, teoricamente, pelo fato de que determinados atores, ao se juntarem para maximizar interesses formais e não formais (os não expostos), deixando outros de fora, são capazes de produzir custos e anomalias ao sistema caótico da governança, impactando negativamente em outros atores da rede. E isso é capaz de prejudicar a sobrevivência desses atores, não apenas na rede em si, mas para além por impactar estruturalmente.

A maximização dos interesses não formais é capaz de causar na estrutura e governança, mas também nas relações entre atores e nos próprios atores em si, uma vez que, interposta uma relação viciada, os impactos causados podem ser especificamente negativos já que não foram consensuados previamente. Se há negligência dentro da estrutura de governança, o propósito comum do grupo foi excluído e atores ficam de fora do usufruto de benefícios que deveriam ser comuns, ou seja, dentro da Governança Pública há apropriação de esforços coletivos de uns para usufruto individual ou particular de outros. E, partindo do fato de que a Governança Pública é uma eterna disputa caótica de interesses, seu ambiente é favorável à apropriação individual sobre elementos coletivos. Olson já situava que “o simples fato de uma meta ou propósito ser comum a um grupo significa que ninguém no grupo ficará excluído do proveito ou satisfação proporcionado por sua consecução” (2011, p. 27). Mas,

quando esse propósito é subvertido, não há como não se excluir determinados atores desse processo coletivo de interesses.

Se a Governança Pública é um processo fragmentado, seria ela um projeto de desenvolvimento e intervenção social, tal como é comumente preconizada? Ou um simples arranjo desorganizado para alcance de interesses? Haveria objetividade em uma fragmentação? A nosso ver, sim. A seguir, esquematizamos esta movimentação de interesses dentro da rede de governança pública, situada anteriormente. Veja na figura seguinte.

Figura 3 – Esquema de movimentação de interesses de atores e grupos dentro da rede de governança pública.



Fonte: elaborado por AUTOR (2016).

Ainda em Olson (2011): o autor levanta uma interessante argumentação, a de que não existiria uma lógica de que um ponto em comum envolveria convergência de ações e entendimentos, uma vez que o que são postos na “mesa” de negociações são os interesses públicos, ou seja, formais, aqueles que os atores deixam claros para outros atores no processo de negociação. Geralmente em redes de governança pública os atores são diluídos em várias vertentes e campos de atuação, todavia, as redes, necessariamente, precisam apresentar atores do mesmo ramo de atividade ou cadeia produtiva. Como então convergir interesses

com atores concorrenciais? Esse é um ponto que já começa a quebrar a “lógica” não lógica das principais bases teóricas que sustentam a governança pública.

Assim, conseguimos então confrontar, porém, no sentido de convergência, a argumentação de Olson (2011) trazendo também a argumentação da Maria das Graças Rua (2009) quando esta fala que o conflito é inerente em qualquer processo social que envolva diferentes atores, pelo simples fato da diferenciação social envolver aspectos culturais, socioeconômicos e político-institucionais. Rua (2009) ainda argumenta que modelos de gestão pública envolvem política, e política envolve diálogo, diálogo envolve conflito, e conflitos não são homogêneos nem produzem resultados convergentes.

Se a Governança Pública é, de fato, uma organização de projetos e temas com atores diferentes, como poderíamos ter convergência de ações? A teríamos se pensássemos que o projeto observe, unicamente, interesses formais expostos; interesses que, de certa forma trariam benefícios àqueles envolvidos no projeto da governança pública. Entretanto, não temos convergência de ações, porque, ainda que os atores se unam, estrategicamente, em determinadas ações, os mesmos atores irão desenvolver ações paralelas usufruindo da rede de governança pública para o alcance de objetivos que, obviamente, não estão expostos na estrutura da rede. E, também é obvio que, ao procurar alcançar estes objetivos, os atores com maior potencial dentro da rede de governança pública irão excluir demais atores com menor potencial de influência na rede.

Por outro lado, ponderamos que a exclusão não é total nesse processo, já que os benefícios coletivos oriundos pelo grupo ainda existem; o que muda nessa subversão é a qualidade e satisfação prevista inicialmente. Os benefícios ainda existem pela Governança Pública estar de pé, pela mudança conjuntural que traz; mas o que não quer dizer que exista uma Governança em si, mas uma estrutura com disputa latente que reorienta processos. E, com a subversão, aonde atores vão percebendo a desordem nitidamente, eles procuram reorientar as estruturas via ações coordenadas com outros atores ou até mesmo de forma independente, dependendo de recursos e oportunidades.

Na abordagem da Governança Pública, especificamente na formação das redes de grupos e atores, deve-se levar em consideração o “público” que esse termo traz. A ideia da esfera pública é uma base interessante como suporte de análise dos projetos e serem formados conjunta ou acordados mutuamente. O que define concretamente o adjetivo “pública” na governança pública? Entendemos como elemento que melhor caracteriza essa questão é se a governança está direcionada para a ampliação da esfera pública. O que interessa, de fato, é a esfera pública em termos de espaço, tamanho, influência e deliberação, na condução das estruturas de governança. É basilar ao entendimento e reflexão sempre iniciar pela busca do “público” nas bases da governança.

No caso das estruturas regionais e locais, principalmente nesta última, as correlações de forças – que não se desmontam, apenas de diluem no processo de disputa – são mais nítidas. A formação da estrutura tende a ser mais consensual e participativa pela proximidade das relações. É uma tendência; não uma via de regra. Não se deve pensar que a estrutura de Governança Pública, ainda que erguida sob bases de ampliação da esfera pública, com espaços públicos e abertos de participação, diálogo, negociação e deliberação, venha a eliminar ou

reduzir ou, melhor situando, que venham a também atenuar efeitos das disputadas políticas e de racionalidade dentro das estruturas. A Governança Pública não elimina as disputas por espaço dentro da esfera pública.

## A GOVERNANÇA PÚBLICA CONSTRUÍDA PELO LEVIATÃ

Quando afirmamos que buscamos investigar os movimentos das redes de governança pública, entendemos que a rede, além de dinâmica em termos de atores, é também orgânica, no que se refere à projetos de desenvolvimento, resultados, objetivos, processualidade e impactos. Por conta disso, entendemos a rede como orgânica. Para dar conta dessa organicidade, foi necessário empreender uma série de processos metodológicos, a exemplo da pesquisa de campo com observação não-participante, a busca de documentos oficiais dos atores e, em grande parte, proceder às entrevistas com os mesmos.

Como toda política pública é um processo social e que possui materialidade histórica, a análise da estrutura de governança pública foi realizada com base na Análise do Conteúdo dos entrevistados. A análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, conforme Bardin (1977, p. 31), que busca analisar o que foi dito nas entrevistas, materiais obtidos ou o que foi observado pelo pesquisador. O objetivo é classificar diversas fontes (verbais ou não verbais) em temas ou categorias para a compreensão do que estaria por trás dos discursos.

Optamos, desta forma, seguir a metodologia proposta por Bardin (1977). A partir deste processo, procuramos analisar os resultados a partir da inferência das categorias levantadas. A análise categorial, segundo Bardin (1977), vem respaldar-se como a melhor alternativa, no que se refere ao estudo de atitudes, crenças, valores e opiniões, por meio de dados qualitativos.

Ainda de acordo com Bardin (1977), separamos três profundidades de categorização: iniciais, intermediárias e finais. As categorias iniciais são as primeiras impressões do conjunto dos materiais. Constitui-se em trechos com respaldo do referencial teórico. As categorias intermediárias pautam-se na narrativa dos entrevistados, procurando agrupar as categorias iniciais, de forma a aprofundar um conjunto que compõe uma perspectiva ampla. Por fim, as categorias finais são amparadas pelo aprofundamento demonstrado pelas categorias intermediárias, objetivando respaldar as interpretações e inferir resultados, de forma a construir uma síntese do aparato das significações identificadas no processo de análise dos dados.

O objetivo do trabalho foi descrever a rede de Governança Pública de coleta seletiva na cidade do Rio de Janeiro. Feito este precedente metodológico, situamos que foram entrevistados seis atores, cada um representando instituições e atores direta ou indiretamente vinculados à estrutura da rede de governança pública. Foram entrevistados a partir de uma estrutura semiaberta, parcialmente livre para que pudessem organizar seu pensamento na resposta das questões propostas. Foram entrevistados:

1. Entrevistado I – gestor de cooperativa – (Diretor-Presidente da “Cooperativa X”);
2. Entrevistado II – Diretor ITCP – (Diretor da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – ITCP/COPPE, da UFRJ);
3. Entrevistado III – Docente – (Professora do Departamento de Serviço Social da UERJ);
4. Entrevistado IV – Eixo Catadores – (Coordenador do Eixo-Catadores do PCSS);
5. Entrevistado V – Vicecoordenador – (Vice Coordenadora do PCSS);
6. Entrevistado VI – OCSS – (Coordenador do Observatório de Coleta Seletiva Solidária).

As quarenta e três (43) categorias iniciais elencadas permitiram compreender aspectos básicos situados, repetidamente, por um ou demais atores e que evidenciaram uma orientação mais ampla, em termos de projeto que organiza determinadas ações. A aglutinação dessas categorias iniciais originou quatro (4) categorias intermediárias que, por fim, originaram duas (2) categorias finais.

A Categoria Intermediária I – Aspecto Produtivo evidencia diferentes capacidades de agregar valor a processos, métodos e técnicas, além de organizar toda a cadeia produtiva.

A Categoria Intermediária II – Aspecto Gerencial situa os processos de organização e gestão dos diferentes atores. Este aspecto é altamente caótico, ainda mais em um processo da rede de governança pública que disputa lógicas e mapas mentais de orientação gerencial, de organização coletiva, que busca alcançar determinados resultados. A gestão é um processo diferenciado para cada ator ou grupo, a depender de seus processos internos, este aspecto é altamente conflituoso e capaz de produzir efeitos contrários ao preconizados pela rede de governança pública (quando esta preconiza), uma vez que diferentes atores possuem lógicas e interesses próprios, além de alternativas metodologias para alcance de resultados.

A Categoria Intermediária III – Aspecto Social é o conjunto que aborda o potencial para atingir público com imagem positiva e que traga apoio. Esta “imagem” é construída socialmente e disputada plenamente por todos os atores do sistema que envolve a rede de governança pública. Ela não é única, no sentido de derivação de cada ator, ela é dinâmica e depende de uma série de processos, sobretudo, de apoio institucional, legal e da população. O sucesso de políticas públicas e ações estatais, ou iniciativas privadas com o apoio do Poder Público demanda, impreterivelmente, uma comunicação plena, de curto alcance cognitivo, ou seja, de fácil interpretação e que seja clara o suficiente para demonstrar que algo está sendo feito, ou em vias de solução e que traga, de fato, quais são os que estão “resolvendo” as coisas. Ainda neste aspecto, tem-se a valoração de valorização do trabalho das cooperativas de catadores e a forma como as diversas ações públicas são direcionadas às mesmas a partir da interpretação social dada.



A Categoria Intermediária IV – Aspecto Mercadológico observa a capacidade de retorno, lucro e resultados, além de agregar valor comercial. Também pondera acerca das questões relativas ao valor do trabalho e da atividade produtiva.

As categorias iniciais e intermediárias apresentadas amparam a construção das categorias finais, que situamos agora. A constituição final é formada por duas categorias denominadas “Antigovernança” e “Emancipação Condicionada”. A construção destas duas categorias teve como objetivo esgotar a compreensão das categorias iniciais e intermediárias a fim de respaldar interpretações e inferir resultados, tal como preconiza a metodologia da Análise de Conteúdo, corroborada por Bardin (1977).

A “Antigovernança” é estruturada a partir das categorias intermediárias “Aspecto Produtivo” e “Aspecto Gerencial”, onde se entende que a estrutura da rede de governança pública procura por um lado, estruturar uma série de ações que limitam, inferiorizam, desarticulam, desestabilizam e achatam a base produtiva de determinados atores membros da rede, assim como, de outro lado, procura institucionalizar normas e orientações gerenciais e organizacionais nos diferentes atores, procurando também homogeneizar culturas, visões de mundo, mascarando pretensos interesses conflitantes como convergentes e, neste caso, procura se utilizar de ações estruturantes frente a outros atores, induzindo a uma “profissionalização”. De certa forma, o que deveria ser interpretado como convergência de interesses a partir da junção de diversos atores, na verdade se observa como um cenário caótico e incapaz de produzir governança, sendo orientado para produzir o efeito contrário: a Antigovernança que, de certa forma, também é capaz de produzir benefícios para determinados atores com maior capacidade de influência dentro da rede de governança pública.

Em seguida temos a categoria final “Emancipação Condicionada”, constituída pelas categorias intermediárias “Aspecto Social” e “Aspecto Mercadológico”, onde vemos que a rede de governança pública, na perspectiva de se criar ambiente caótico, tende a “permitir”, sob a égide de não desestruturar a rede por completo, uma vez que, se a rede não produzir, minimamente, alguns benefícios para todos os membros, é capaz de membros saírem e desarticulem um arranjo potencialmente benéfico pela exploração de uns por outros. Desta forma, se precisa perder um pouco de “poder”, permitindo que determinados atores possam estruturar ações de organização estrutural para que alcancem mais benefícios e, neste sentido, ainda tenham perspectivas, ainda que trabalhadas ilusoriamente, de melhoramento dentro da rede. A rede de governança já prevê essa “perda” relativa de poder de atores com maior capacidade de influência – para tanto, não desarticula, completamente, quando determinados atores procuram influenciar, de certa forma, o trabalho da imagem de atores dentro da rede, assim como de valoração e valorização do trabalho. Se a rede achatam em extremo, perde o sentido de que atores com menor capacidade de influência se sintam interessados na permanência na rede.

Por fim, o próximo quadro sintetiza a progressão das categorias criadas, de forma a sistematizar a construção da interpretação permitida pela Análise de Conteúdo.

Quadro 1 – Síntese das Categorias de Análise.



| <b>Iniciais</b>                                | <b>Intermediárias</b> | <b>Finais</b>                |
|--|-----------------------|------------------------------|
| 1. Avanço na Cadeia Produtiva                  | I. Aspecto Produtivo  | I. Antigovernança            |
| 2. Conhecimento de Custos                      |                       |                              |
| 3. Retrabalho                                  |                       |                              |
| 4. Achatamento de baixo valor agregado         |                       |                              |
| 5. Delegação e mascaramento de atividades      |                       |                              |
| 6. Não pagamento pelo serviço prestado         |                       |                              |
| 7. Tecnologia                                  |                       |                              |
| 8. Paradoxo da Doação                          |                       |                              |
| 9. Normativas Governamentais                   | II. Aspecto Gerencial |                              |
| 10. Diagnóstico e indicadores governamentais   |                       |                              |
| 11. Fortalecimento de vínculos                 |                       |                              |
| 12. Conscientização da gestão                  |                       |                              |
| 13. Empreendimento, rede e ambiente.           |                       |                              |
| 14. Amadorismo                                 |                       |                              |
| 15. Profissionalização                         |                       |                              |
| 16. Estrutura Tecnológica                      |                       |                              |
| 17. Cadeia produtiva                           |                       |                              |
| 18. Educação, Cultura, Infraestrutura e Renda. |                       |                              |
| 19. Trabalhar para os fins                     |                       |                              |
| 20. Desequilíbrio de níveis gerenciais         |                       |                              |
| 21. Desqualificação                            | III. Aspecto Social   |                              |
| 22. Orientação "Solidária"                     |                       |                              |
| 23. Informação, publicidade e conscientização. |                       |                              |
| 24. Ator principal                             |                       |                              |
| 25. Figura social do catador                   |                       |                              |
| 26. Desvalorização do trabalho                 |                       |                              |
| 27. Bem "comum"                                |                       |                              |
| 28. Inovação de Paradigma                      |                       |                              |
| 29. Valor Social                               |                       |                              |
| 30. Conectividade entre atores                 |                       |                              |
| 31. Desconfiança e descrédito                  |                       |                              |
| 32. Construção temática                        |                       |                              |
| 33. Desequilíbrio Concorrencial                |                       | IV. Aspecto Mercadológico    |
| 34. Visão de Mercado                           |                       |                              |
| 35. Agregação de Valor                         |                       |                              |
|  |                       | II. Emancipação Condicionada |



|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>36. Disputa na Cadeia Produtiva</b>                         |  |  |
| <b>37. Logística</b>   |  |  |
| <b>38. Destruição do Valor do Trabalho e do Valor Agregado</b> |  |  |
| <b>39. Dupla Qualidade do Cooperado</b>                        |  |  |
| <b>40. Virtude Social da Coleta Seletiva</b>                   |  |  |
| <b>41. Sequestro de Trabalho</b>                               |  |  |
| <b>42. Doação Comprada</b>                                     |  |  |
| <b>43. Fetiche da Miséria</b>                                  |  |  |

Fonte: elaborado por AUTOR (2016).

Como abordado pela Categoria Analítica Intermediária I – Aspecto Produtivo, o objetivo dessa rede de governança pública é construir uma base de exploração produtiva das cooperativas de catadores, aproveitando ao máximo esse baixo valor agregado que as cooperativas trazem: a incipiência organizacional para doar qualquer material e exigir contrapartidas das mesmas. Trata-se de exploração do Trabalho e ampliação do baixo valor institucionalizado. Podemos observar neste aspecto, por exemplo, que todas as ações da prefeitura do Rio de Janeiro foram para criar oportunidades de triagem e não de beneficiamento, o que já indica que o que foi pensado às cooperativas é pautado pela visão negativa anteriormente destacada e pelo Fetiche da Miséria, onde as soluções para as cooperativas devem vir de forma que não alterem a miserabilidade.

Ainda nesta categoria I, há de se salientar que uma das estratégias da rede de governança pública é achatar ao máximo as bases produtivas, forçando o baixo valor agregado

e o retrabalho. Além de se manter estratégias públicas voltadas exclusivamente para ações de coleta e triagem e não em beneficiamento de recicláveis, a rede de governança pública engendra ações de manutenção de valor agregado baixo, com tecnologia incipiente, ou seja, não permite às cooperativas desenvolver estratégias para valorizar seu trabalho.

Como situado pela Categoria Analítica Intermediária II – Aspecto Gerencial, uma das formas de se achatar ainda mais o ambiente da rede de governança pública é pela desqualificação. Se a base produtiva entende por achatar o trabalho e explorar, ao máximo, esse trabalho, é a base gerencial que procura internalizar mecanismos paralelos de opressão que vão consolidando a Estrutura Tecnológica. Existe, no Aspecto Gerencial, o antagonismo entre o “Amador” e o “Profissional”, subscrevendo assim, uma série de orientações, procedimentos, técnicas e metodologias a serem empregadas dentro da rede de Governança Pública.

A Categoria Analítica Intermediária III – Aspecto Social é o conjunto que aborda o potencial para atingir público com imagem positiva e que traga apoio. Essa imagem “positiva” não existe, ela é construída, já que o cenário é negativo. Em um primeiro momento essa negatividade é latente e os atores procuram trabalhar e moldar essa imagem para um sentido positivo, de forma a que as cooperativas fiquem vinculado à rede e também apoiem projetos de coleta seletiva. Não vemos isso essencialmente como algo negativo, contudo, o que importa é a análise dos projetos de desenvolvimento e de agregação. No caso da estrutura da rede de Governança Pública analisada, ela é mais para o sentido negativo.

A Categoria Analítica Intermediária IV – Aspecto Mercadológico observa a capacidade de retorno, lucro e resultados, além de agregar valor comercial. É o último dos aspectos a serem considerados e o último – junto com o aspecto social, que compõe a “Emancipação Condicionada”. Este aspecto atua, basicamente, na questão da valoração e valorização das cooperativas, do trabalho, do produto e dos processos envolvidos.

O Fetiche da Miséria, processo em que se visualiza as cooperativas de catadores como paupérrimas e incapazes de serem consideradas como possibilidade de melhorar vidas, orienta essa categoria intermediária. Assim como entende a figura social do catador como pobre e qualquer mudança nessa figura implica algo errado. Esse fetiche coordena no sentido de desvalorizar o trabalho, impactando a renda das cooperativas, dos atravessadores e empresas recicladoras e geradoras.

Como vemos, a rede de governança pública vem, pelo demonstrado, orientando ações que articulam contrariamente os preceitos teorizados pelas teorias da governança pública, no que se refere à construção de convergência de interesses e base horizontal, pela “Antigovernança”. Ao mesmo tempo, para não aprisionar sistematicamente, desafoga atores com menor capacidade de influência, no empreendimento de ações de desenvolvimento, em uma espécie controlada, ajuizada e consentida por meio de uma “Emancipação Condicionada”.

Estes dois elementos formam, assim, o Leviatã – a Governança Pública –, um “projeto” de gestão no âmbito público, elevado à máxima potência de credibilidade, como algo grandiosamente institucional capaz de reunir, em potência e estabilidade, uma série de atores

com interesses distintos em um ambiente convergente, estável, agregador e com diluição das disputas e barganhas, já que todos organizam sua capacidade em mãos do Estado – este, capaz de organizar, em um “projeto”, o desenvolvimento combinado de vários atores.

Tendo em vista o esquema anterior situado, os atores se movimentam dentro da estrutura de Governança Pública. Eles não são estáticos, já que a própria estrutura da rede em si, no que toca aos interesses, é um processo altamente dinâmico e proeminente a processos de disputas. Ademais, existem atores com maior capacidade de influência e, por conta disso, são capazes de articular de forma mais consciente e influentes, medidas relativas ao alcance dos alvos na governança. Ou seja, não há como a rede ser inerte, uma vez que os atores e membros disputam legitimações e lógicas intra e externas à rede. Neste sentido, vale a pena questionar a forma como os atores com menor capacidade de influência e articulação se organizam frente à esse quadro.

A Governança Pública traz resultados no âmbito coletivo por atuar com o apoio do Estado e organizações sociais; assim como por ter, como finalidade, a atuação sobre uma problemática, seja em questões de problemas públicos ou desenvolvimento social. A questão que devemos analisar é, além do produto ou resultado da Governança, a(s) forma(s) predominante(s) e lógicas associativas que construíram bases, medidas de intervenção e projeções que as ações estruturantes da rede permitiram alcançar. E, se isso é capaz de produzir mudanças sociais, positivas na sociedade de forma robusta, tendo em vista os fins, meios, custos, benefícios e transações realizadas para tal.

A Governança Pública se tornou modelo de gestão no âmbito da Administração Pública. Devemos então considerar quais os objetivos se elevam quando a mesma se torna um modelo. Modelos orientam, educam e transformam. Se a Governança Pública considerasse esses elementos desordenadores, até aqui contextualizados (atores, interesses, processos e contextos), poderíamos pensar na possibilidade do modelo estar tentando (ou não) descontextualizar e desconstruir essas bases caóticas. Pelo contrário; estes elementos são mascarados e sequer considerados, o que pode indicar o interesse na difusão do modelo de tal forma. Esse mascaramento produz o mito.

A Governança “Pública” é um mito objetivamente estruturado na figura do Leviatã, de Thomas Hobbes, na mesma perspectiva de junção relativa de membros, com cada um abdicando de sua capacidade, de forma a estruturar um ente forte, em termos de recursos, ordem, alcance, capacidade resolutiva e legitimação, capaz de organizar a todos, pela forma de um contrato. A Governança Pública é um contrato na forma de mito como modelo de gestão que desconsidera essa base caótica que a sustenta. É objetivamente estruturado por esconder esse caos e a possibilidade de atores estruturarem ações e objetivos; dessa forma não sabemos os seus alvos intermediários e terminais (nem haveria como saber, de fato) e como se movem dentro da própria estrutura de Governança Pública em si.

Leviatã, publicado em 1651, é a mais importante obra de Thomas Hobbes, considerada sua obra-prima. A filosofia de Hobbes, especialmente sua teoria a respeito da origem contratual do Estado, exerceu forte influência no pensamento de Rousseau, Kant e para preparar, no plano ideológico, a Revolução Francesa. Sua base contratual é de que os homens abdicam de suas forças individuais em prol de um soberano (o Leviatã) que, legitimado pela

força coletiva, empreende formas estruturantes para manter a coletividade e evitar a guerra de todos contra todos.

Para entender a noção do contrato, devemos partir da primeira lei natural do homem – a autopreservação, que o induz a impor-se sobre os demais. Cada homem é autogovernante de suas sensações e modos de agir a partir da razão. E como não há algo que balize – uma vez que a razão é processo individual, todos têm direito a tudo, inclusive o corpo alheio. Nas palavras de Hobbes, “assim, perdurando esse direito de cada um sobre todas as coisas, ninguém poderá estar seguro (por mais forte e sábio que seja)” (HOBBS, 2009, p. 98), portanto, tal processo emerge a segunda lei geral – a autopreservação por todos os meios. E esta busca levará a guerra entre todos homens. Para evitar tal guerra, e aqui se encontra a derivação da segunda lei, o homem deve concordar com a renúncia de todos os seus direitos sobre todas as coisas, contendando-se com a liberdade que se permite aos demais objetivando a busca da paz. Contudo, com a recusa de um, não há razão para que alguém se prive daquilo a que tem direito (a liberdade).

O que temos, é a renúncia ao poder individual e à liberdade de agir intrínseco às escolhas de autogoverno em prol de um soberano que proteja a todos, individual e coletivamente (este último, por intermédio da criação da organização política contratual). Ao mesmo tempo, o contrato é erguido mediante bases iguais pelos renunciantes e a hierarquia é criada, voluntariamente, com a transferência do individual ao coletivo. O contrato é visível em termos de abdição e benefícios, senão não há possibilidade de assinatura por completo pela coletividade – a margem da dúvida ergue a possibilidade de não renúncia e a escolha deve ser clara pela renúncia à um direito fundamental e inalienável, no caso, a liberdade.

Tal como na ótica de Hobbes, onde a disputa entre indivíduos pela riqueza, segurança e a glória é infinita e caótica por essência – dado que é inevitável a luta na natureza humana, já que está no ínterim dela a de prover autointeresses primeiramente, em detrimento dos coletivos. A Governança Pública também segue tal processo, em um claro sentido de organização de um contrato social. A figura do Leviatã – o soberano – traz o entendimento de que este asseguraria que cada membro exerça seu poder pautado pela razão e que acordos sejam devidamente cumpridos, garantindo assim, a ordem, a paz e a justiça e, desta forma, dando um sentido de existência ao soberano e aos membros constituintes do Contrato e ao próprio contrato em si. Observe na figura a seguir.

Figura 4 – A efetiva Estrutura da Governança Pública.

### A efetiva Estrutura da Governança Pública



Fonte: elaborado por AUTOR (2016).

A Categoria Intermediária I – Aspecto Produtivo evidencia diferentes capacidades de agregar valor a processos, métodos e técnicas, além de organizar toda a cadeia produtiva, enquanto que a Categoria Intermediária II – Aspecto Gerencial, situa os processos de organização e gestão dos diferentes atores. Já a Categoria Intermediária III – Aspecto Social, é o conjunto que aborda o potencial para atingir público com imagem positiva e que traga apoio. Esta “imagem” é construída socialmente e disputada plenamente por todos os atores do sistema que envolve a rede de governança pública. Por fim, a Categoria Intermediária IV – Aspecto Mercadológico, que observa a capacidade de retorno, lucro e resultados, além de agregar valor comercial. Também pondera acerca das questões relativas ao valor do trabalho e da atividade produtiva.

Assim, a Governança Pública vem, de forma muito peculiar, porém bem clara, agir conforme um Leviatã, no sentido proposto por Hobbes. Ela também procura, no plano teórico, organizar interesses e objetivos individuais de seus membros na construção de uma perspectiva coletiva de materialização estatal na solução de problemas coletivos ou de criação de soluções também coletivas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procuramos analisar a Governança Pública na Coleta Seletiva do município do Rio de Janeiro. As categorias iniciais e intermediárias apresentadas amparam a construção das categorias finais, que situamos agora. A “Antigovernança” é estruturada a partir das categorias intermediárias “Aspecto Produtivo” e “Aspecto Gerencial” e a categoria final “Emancipação Condicionada” é constituída pelas categorias intermediárias “Aspecto Social” e “Aspecto Mercadológico”.

Seriam analistas de políticas públicas e de gestão inocentes em acreditar que, dentro da Governança Pública, não exista um ambiente caótico e altamente disputado em recursos,

ideologia e espaço político? Neste contexto, a Governança Pública é um mito, por ser incapaz de produzir aquilo o que se propõe: sinergia, cooperação, custos das disputas superiores aos custos da cooperação e convergência de interesses. Claro que a noção da pura e simples cooperação, por entre atores com diferentes lógicas fundantes de seus modos de agir e pensar, é também um mito. A cooperação é processo que envolve perdas e ganhos, custos e benefícios e, sobremaneira, processos mentais, comportamentos e ideológicos próximos e não antagônicos. A cooperação, como base de uma Governança Pública é incapaz de estruturá-la e mantê-la. A Governança Pública, inerentemente, produz a “Antigovernança”.

A lógica da Governança Pública não é orientada para o “público” por ser uma estrutura fragmentada sob bases erguidas desconexamente e não participativa em uma conjuntura que espera a competição e não a cooperação. Daí a rede de Governança Pública precisa ajustar uma relativa autonomia para que os membros não se sintam afogados e vejam perspectivas na permanência na rede – assim surge a “Emancipação Condicionada”, onde atores com menor capacidade de influência e poder alcançam perspectivas de melhora estrutural, que permitem mudanças relativamente profícuas e capazes de inverter quadros altamente negativos.

A Governança Pública preconiza agregação e convergência em sua proposição teórica. Todavia, em âmbito prático, ela orienta ações a partir de atores membros da rede com maior potencial de influência. Esta orientação se dá em detrimento de outros atores, os de menor potencial, que atuam de forma dependente da estrutura da rede. Estes atores são explorados e achatados, e as condições que permitiram o desenvolvimento de suas ações, idem. Desta forma, a rede de Governança Pública funcional com um aparato denominado “Antigovernança”, ou seja, orienta ações contrárias ao que preconiza.

Entretanto, para se manter, a rede de Governança Pública não pode forçar tanto a miserabilidade e elevar o grau de caos instituído. Ela deve equilibrar, de forma racional e consentida, as ações de exploração dentro da rede. Uma vez que os atores de maior potencial dependem dos menores, não faz sentido explorar ao máximo, uma vez que a permanência na rede perde o sentido. Nessa perspectiva, existe um “fôlego”, uma espécie de “permissão” orientada para que estes membros com menor potencial empreendam ações almejando desenvolvimento. Mas um desenvolvimento nivelado por baixo, já previsto pelos atores de maior potencial, que não modifique a estrutura de exploração. Desta forma, trata-se de uma “Emancipação Condicionada”, pensada racionalmente.

Situamos que a Governança Pública funciona, deliberadamente, por estes dois mecanismos – a “Antigovernança” e a “Emancipação Condicionada”. Estes dois elementos formam, assim, o Leviatã – a Governança Pública –, um “projeto” de gestão no âmbito público, elevado à máxima potência de credibilidade, como algo grandiosamente institucional capaz de reunir, em potência e estabilidade, uma série de atores com interesses distintos em um ambiente convergente, estável, agregador e com diluição das disputas e barganhas, já que todos organizam sua capacidade em mãos do Estado – este, capaz de organizar, em um “projeto”, o desenvolvimento combinado de vários atores.



## REFERÊNCIAS

AUTOR. *A ameaça do Leviatã: a Antigovernança e a Emancipação Condicionada na construção do Mito da Governança Pública*. Tese (Doutorado) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo* (Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro). Lisboa: Edições 70, 1977.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manole, 2003.

BIZERRA, Andre L. V.; ALVES, Francisco J. S.; RIBEIRO, Cíntia M. A. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. *Encontro de Administração Pública e Governo – ENAPG*, Salvador, Bahia, 18 a 20 de novembro de 2012. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2012/2012\\_EnAPG495.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG495.pdf)> [Acesso em 2 nov. 2016].

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O modelo estrutural de governança pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Bahia, n, 10 – junho/julho/agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-JUNHO-2007-BRESSER%20PEEREIRA.pdf>> [Acesso em 2 nov. 2016].

HOBBS, Thomas. *O leviatã ou matéria, formas e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2009. (Coleção a Obra prima de cada autor)

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010a

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. *Governança Pública*. Campinas, SP: Alínea, 2013.

PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. *Governance for Sustainable Human Development*. G. Shabbir Cheema Director Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support. New York, 1997. Disponível em: <<http://mirror.undp.org>>. Acesso em 10 de novembro de 2012.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 2011.

RHODES, R. *The new governance: governing without government*. Political Studies, 1996, XLIV, p. 652-667, Wiley Online Library.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto nº. 40.645/07 de 08 de março de 2007*. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.coletasolidaria.gov.br/menu/legislacao/Decreto%2040.645%20-%20RJ.pdf/view>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura. *Decreto nº. 30624 de 22 de abril de 2009*. Institui a separação dos materiais recicláveis descartados pela administração pública municipal na fonte geradora e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lixo.com.br/documentos/DECRETO-No-30624-Municipal-Rio-de-Janeiro.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

RIO DE JANEIRO (RJ) Prefeitura. *Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro: Agosto 2012 – Agosto 2016*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/exibeconteudo?article-id=3035082>>. Acesso em 14 dez. 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano Estadual de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro: Relatório Síntese 2013*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1941406>>. Acesso em 15 maio 2015.

ROSENAU, J. N; CZEMPIEL, E-O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 2000.

RUA, Maria G. *Políticas Públicas*. Brasília: Capes, UAB, 2009.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. *Diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2010*. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2012. Disponível em: <[www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)>. Acesso em: 28 fev. 2013