

Atores, comunidades epistêmicas e mudança política: análise da política de resíduos sólidos em Guarulhos (SP)

Cristiane Kerches da Silva Leite^I
Lígia Gonçalves De Lócco^{II}

^I Professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), Programa de Pós-Graduação Mudança Social e Participação Política (PromusPP); São Paulo/ SP, Brasil.

^{II} Bacharel em Gestão Ambiental (EACH/USP) e Mestre em Gestão de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP; Guarulhos/ SP, Brasil.

Resumo: Este artigo analisa a formulação e a implementação da política de resíduos sólidos no município de Guarulhos, com ênfase no processo político de disputa de ideias, interesses e instrumentos de políticas públicas entre atores políticos, comunidades epistêmicas e gestores públicos. Esta pesquisa problematiza como o município de Guarulhos foi pioneiro na elaboração do Plano Municipal de Resíduo Sólidos. Objetivou-se articular categorias analíticas da análise de políticas públicas para discutir o papel político de uma rede de atores oriundos da comunidade epistêmica de resíduos sólidos na mudança da política em Guarulhos. Por meio da análise de dados secundários (pesquisa bibliográfica) e primários (decretos, leis, atas de reuniões e entrevistas com atores estratégicos), pode-se verificar o processo de mudança da imagem da política de resíduos sólidos, sobretudo na questão do descarte de resíduos de construção civil, pela ação de transferência e aprendizagem de especialistas agindo como atores políticos no subsistema desta política.

Palavras-chave: Resíduos sólidos; política pública; comunidade epistêmica; imagem de políticas públicas.

São Paulo. Vol. 23, 2020

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190024r2vu2020L6AO>

Introdução

Este artigo aborda o processo de formulação e implementação da política de resíduos sólidos no município de Guarulhos/SP, analisando especificamente o processo político de disputa de ideias, interesses e instrumentos de políticas públicas entre atores políticos, comunidades epistêmicas e gestores públicos, a partir de categorias analíticas das políticas públicas¹. A escolha deste estudo de caso justifica-se na medida em que se trata do primeiro município a entregar ao Ministério do Meio Ambiente o Plano Municipal de Resíduos Sólidos (Decreto nº 31.513, de 26/12/2013)². Argumenta-se que não se trata de um processo de indução federativa (ARRETCHE, 2012) no qual o ente federal coordena a municipalização de políticas sociais nacionais, como as de saúde e educação, mas o resultado de dinâmicas iniciadas no final da década de 1990, envolvendo processos institucionais e de circulação de comunidades políticas e epistêmicas internas e externas ao município.

O elemento político perene no processo de construção do plano municipal em Guarulhos foi a continuidade do grupo político do Executivo Municipal de 2001 a 2016. Argumenta-se que esta perenidade contribuiu com a estabilidade da dinâmica política do processo de configuração da política de resíduos no plano municipal. Assim, o protagonismo municipal no contexto da configuração da política nacional de resíduos é digna de nota, na perspectiva de um tipo de federalismo brasileiro em que o plano federal tem historicamente assumido a responsabilidade pela coordenação federativa de várias políticas sociais (MACHADO; PALOTTI, 2015; ARRETCHE, 2012; MACHADO, 2014; LEITE; FONSECA, 2011; SOUZA, 2005).

Até a primeira década dos anos 2000 a formulação e a implementação das políticas de resíduos sólidos no Brasil eram prerrogativas municipais e não havia diretrizes nacionais. A Política Nacional de Saneamento Básico - PNSB (Lei nº 11.445/2007) representou importante avanço normativo para a limpeza urbana, ao definir o planejamento como funções essenciais da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. O Plano Municipal foi configurado como um instrumento fundamental na implementação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e limpeza urbana e gestão dos resíduos sólidos. A aprovação da Lei Federal de Saneamento Básico resultou na elaboração dos primeiros planos municipais de Saneamento Básico em contexto nacional. Anteriormente à PNSB existiam resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que tratam, de forma específica, alguns tipos de resíduos.

Em 2010, após aproximadamente 20 anos de tramitação, a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS (Lei nº 12.305/2010) foi aprovada e incorporou outros tipos de resíduos como os da construção civil, serviços de saúde, agrossilvopastoris, entre outros. Além disso destacou a necessidade de os municípios formularem planos de forma articulada com a PNSB, permitindo que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos esteja inserido no plano de saneamento básico (art. 19, § 1o, da Lei nº 12.305, de 2010),

1 - Baseado em DE LÓCCO (2017).

2 - Ver: <https://www.guarulhos.sp.gov.br/legislacao-pertinente-residuos-solidos>

respeitado o conteúdo mínimo previsto na PNRS³.

A implementação da Política Nacional encontrou desafios no nível local. Antes da existência desse arcabouço legal, os municípios desenvolviam práticas de gestão de resíduos divergentes com relação às novas normativas configuradas na Política Nacional, como os lixões e aterros controlados, em que mais da metade dos municípios destinavam seus resíduos em 2010. A partir de 2014 foram proibidos por lei. Ademais, a Política Nacional determinou que os municípios deveriam elaborar planos para a gestão integrada dos resíduos, estabelecendo prazos para a implementação das diretrizes e prioridades em nível local como condicionalidades para o acesso aos recursos federais.

Houve três momentos históricos na gestão de resíduos em Guarulhos. Até a década de 1970 não havia serviço público no município; entre 1971 e 2000 a prestação do serviço de coleta domiciliar era feita por empresa contratada em regiões do município (com prioridade para a região central). A destinação final envolvia chácaras com criação de porcos ou com lixão. Entre 2001 e 2016 houve estruturação e desenvolvimento de uma política integrada de gestão de resíduos, com programas de reaproveitamento, reciclagem e destinação final dos resíduos para aterro sanitário, período em foco neste trabalho.

Objetiva-se neste texto analisar a relação entre atores políticos e comunidades epistêmicas⁴ (HAAS, 1992; CAPELLA; BRASIL, 2015) em Guarulhos, com ênfase na circulação de ideias e a transferência de políticas públicas (PORTO DE OLIVEIRA; PIMENTA DE FARIA, 2017). Especificamente procurou-se discutir a articulação de atores de comunidades epistêmicas externas, a burocracia e políticos locais para formular e implementar uma política pública, mais especificamente a política de gestão de resíduos sólidos, que transbordou as fronteiras do município pela ação empreendedora (KINGDON, 2011) de atores legitimados por sua inserção epistêmica, em uma rede de especialistas.

A **metodologia de pesquisa** consistiu em análise de dados qualitativos secundários (pesquisa bibliográfica) e primários (decretos, leis, atas de reuniões e, sobretudo, entrevistas com atores estratégicos no processo de implementação da política de resíduos sólidos no município de Guarulhos). A temporalidade escolhida foi o período de estruturação da política, entre 2001 e 2016. Foram feitas 21 entrevistas semiestruturadas e observação participante em eventos sobre a temática dentro e fora do município. As 21 entrevistas estão descritas e parametrizadas na dissertação de mestrado que gerou este trabalho. Especificamente para fins da análise que gerou o presente artigo, foram utilizadas 11 entrevistas. Preservando o anonimato dos entrevistados, cada um foi identificado por um código: a letra “E” seguida de um número, de acordo com a ordem cronológica de realização⁵. A escolha dos entrevistados seguiu a técnica conhecida como “Bola de Neve” (*Snowball*) (BALDIN; MUNHOZ, 2011). Cada entrevistado indicou mais três potenciais entrevistados. Esta técnica foi importante para a construção da rede de atores relevantes do subsistema da gestão dos resíduos sólidos em Guarulhos.

A construção do objeto envolveu identificar dinâmicas históricas do processo da

3 - A PNRS incentiva e veta práticas na gestão dos resíduos, assim como estabelece prioridades na gestão de resíduos.

4 - O conceito de comunidade epistêmica é definido na seção do arcabouço teórico.

5 - Ver lista de entrevistados no apêndice.

institucionalização da limpeza urbana no município desde a década de 1990, somente acessíveis via relato dos atores que vivenciaram os processos. Da mesma forma, buscou-se identificar a rede de atores em perspectiva relacional (movimentos, alianças, disputas, ideias e interesses), sobretudo entre 2001 e 2016. Assim, a análise das entrevistas objetivou mapear os atores que participaram do processo político em análise, quais foram estratégicos, como se movimentaram nas arenas políticas e quais ideias aportaram no processo. A análise das atas das reuniões também objetivou identificar atores envolvidos, suas ideias e eventuais disputas. No caso da análise de decretos e leis, buscou-se compreender a moldura institucional da política, assim como orientações técnicas específicas.

Arcabouço teórico

O arcabouço teórico deste trabalho é baseado em categorias analíticas das políticas públicas que se referem a dinâmicas de atores e à articulação de ideias e políticas públicas (PERISSINOTTO; STUMM, 2017), destacando-se as noções de subsistema de políticas públicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; BAUMGARTNER; JONES, 1993; HOWLETT et al., 2013); comunidade epistêmica (HAAS, 1992); aprendizagem política (HALL, 1993); agenda governamental e empreendedor de políticas (KINGDON, 2011), circulação e transferências de políticas (PORTO DE OLIVEIRA; PIMENTA DE FARIA, 2017), imagem e monopólio de políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES, 1993). O pressuposto analítico é que o contexto e a dimensão interpretativa dos atores são elementos importantes na configuração de políticas públicas, assim como as ideias (visões de mundo, paradigmas, histórias causais, representações, imagens, entre outras) contam para a criação de significados sobre as políticas públicas. Desta forma, o olhar pós-positivista e cognitivo é privilegiado analiticamente⁶.

De partida, deve-se considerar que o processo de produção de políticas públicas é complexo e não se esgota na ideia de um ciclo linear e sequencial, que envolveria a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas. Conforme Howlett *et al.* (2013) a análise dos conflitos e disputas entre atores e suas ideias e interesses, em diversas arenas institucionais que perpassam as etapas heurísticas do ciclo de políticas públicas, pode ser realizada a partir da categoria analítica do subsistema de políticas públicas⁷, que compreende um espaço de articulação e de interação de atores em redes, comunidades e/ou coalizões em torno de um tema de política pública.

Alguns autores definem o subsistema como uma dimensão que se encontra entre o macrosistema (a dimensão dos embates políticos configurada de forma mais ampla) e o microsistema (o espaço dos embates técnicos entre especialistas), composto de um número limitado de atores e instituições, relativamente coesos entre si, que dedicam

6 - Sobre pós-positivismo e análise cognitiva, ver: FISCHER; FORESTER (1993); DRYZEK (1990); MAJONE (1989); CAMPBELL (1998; 2002); BÉLAND; COX (2011); GOLDSTEIN; KEOHANE (1993); HALL (1993). Para trabalhos analíticos nacionais: BARCELOS (2012; 2015); TOMAZINI; LEITE (2016); GRISA (2012); LEITE; FEIJÓ; ROSIN (2018).

7 - Para uma discussão sobre a história e a polissemia do conceito de subsistema de políticas públicas, ver CAPELLA; BRASIL (2015).

esforços para questões específicas dentro de políticas (CAPELLA; BRASIL, 2015). A perspectiva histórica de análise do subsistema da política de resíduos sólidos em Guarulhos permitiu analisar o processo de construção desta política ao longo do tempo, articulando dinâmicas entre atores que transitaram entre o macro e o microsistema, com destaque para a circulação da comunidade epistêmica da gestão de resíduos.

Neste trabalho verificou-se o papel fundamental de uma equipe técnica externa a Guarulhos, consultoria da área de resíduos I&T, que operou na formulação, implementação e transferência de ideias sobre as políticas de resíduos, agindo como comunidade epistêmica (HAAS, 1992), ou seja, capazes de produzir e prover informações que os governos demandam. Por desempenhar um papel importante no aconselhamento dos tomadores de decisões que atuam em cenários de incerteza, as comunidades se fortalecem enquanto atores políticos, para além da dimensão técnica.

A mudança de governo em 2000 alterou a dimensão política contextual do Executivo em Guarulhos, abrindo a possibilidade de mudança de agenda mediante a entrada de novas ideias sobre a gestão de resíduos sólidos (KINGDON, 2011). Naquele cenário político favorável, consultores tiveram condições políticas de agir como comunidade epistêmica, ou seja, como atores políticos que têm legitimidade para aconselhar tomadores de decisão e assumem responsabilidades delegadas, mobilizando suas crenças causais, valores, noções de validade de conhecimento e técnicas para a gestão pública (HAAS, 1992, p. 03). Desta forma são potenciais protagonistas de processos de aprendizagem social (HALL, 1993) ao acumularem experiências passadas e as conduzirem em forma de novas ideias para contextos institucionais e políticos distintos, em processos de transferência de políticas públicas.

Segundo Porto de Oliveira e Pimenta de Faria (2017) os estudos de difusão e de circulação se dedicam a analisar processos amplos e fluidos de deslocamento de ideias sobre políticas públicas, com a diferença que a difusão envolve dinâmicas políticas entre países, regiões e municipalidades. Os estudos de transferência, por sua vez, se propõem entender como paradigmas, desenhos, arranjos institucionais, instrumentos (entre outros elementos) de uma política pública (ou programa específico) se deslocam para outro contexto. Trata-se de um olhar mais pontual, enquanto o foco dos estudos de difusão e circulação é mais amplo. Neste trabalho, é interessante destacar que a circulação de atores políticos especialistas de uma comunidade epistêmica provocou um processo de transferência de experiências que tiveram o município de Guarulhos como plataforma para outras municipalidades, inclusive influenciando o debate da PNRS no Governo Federal.

Kingdon (2011), autor da teoria de formação de agenda denominada Múltiplos Fluxos, fornece categorias analíticas que permitem discutir o processo de mudança de agendas governamentais em que as dimensões contextuais, contingenciais e ideacionais são importantes. Em linhas gerais, uma questão torna-se objeto de atenção de governos a partir de um processo político de entendimento de que se trata de um problema governamental. Logo, para Kingdon (2011) problemas não possuem uma razão de ser intrínseca e apriorística, mas são construídos via entendimento gestado em processo político de disputa entre os atores. Da mesma forma, agendas de governos podem mudar em circunstâncias

muito específicas, que podem ser contingenciais (como um desastre, uma crise), em função de feedback de avaliação de políticas ou mudanças em indicadores, ou mudanças de governo advindas da dinâmica política (como finalizações e inícios de mandatos).

A possibilidade da mudança pode ganhar concretude dependendo das dinâmicas políticas que incidem nos processos, que podem ser mobilizadas por grupos de pressão ou pela ação do chamado empreendedor político⁸. Segundo Kingdon (2011) pode existir nos processos de mudança a atuação de um ator político que faz a diferença. Trata-se de um ator governamental ou societal, investidor de recursos (tempo, energia, reputação, dinheiro) para promover uma posição em troca de antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, orientados para as suas metas. Pode ser também um especialista em determinada questão e negociador hábil, que cumpre o papel de difundir ideias, promover o encontro de problemas e soluções e aproveitar momentos políticos, ou janelas de oportunidade, para a realização de mudanças. Neste trabalho, argumenta-se que um especialista de uma comunidade epistêmica agiu como empreendedor político na configuração das políticas de resíduos sólidos em Guarulhos, como será discutido adiante.

Por fim, do modelo de formação de agenda “equilíbrio pontuado” de Baumgartner e Jones (1993), este trabalho mobilizou os conceitos de imagem e monopólio da política pública. Os autores avançam com relação à teoria de Kingdon ao considerarem de forma mais central as dimensões políticas das ideias, o papel de especialistas e arenas institucionais. A estabilidade, ou o “congelamento”, de algumas políticas estaria relacionada ao controle sobre o discurso da política, ou seja, a interpretação de um problema pode operar como um mecanismo que provê estabilidade, configurando o “monopólio da política”. Em situações de monopólio, o problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas ideias, propostas e participantes, numa condição de “retroalimentação negativa”. Em Guarulhos, os grupos políticos interessados no monopólio do manejo do entulho por meio do programa “cata-treco” agiram de forma reincidente, vetando mudanças neste instrumento de política pública.

Contudo, condições de mudança, de rompimento do “monopólio da política”, podem surgir com a construção de um novo entendimento sobre a política, uma nova imagem. Este processo de construção da nova imagem da política define um novo contexto institucional, arena favorável para a sua difusão. A nova imagem do problema e a nova arena seriam capazes de romper com a situação de “equilíbrio”, atraindo atores e propostas, levando o problema, assim, para a agenda de decisão (macrossistema). Após este processo, com a implantação da política formulada, seria gerado um novo ponto de equilíbrio. A pesquisa empírica que baseia este trabalho permite afirmar que o caso da mudança da política de resíduos sólidos em Guarulhos, como será abordado, se caracteriza pelo papel central de uma comunidade epistêmica na construção de uma nova imagem que mobilizou o deslocamento do debate sobre resíduos e entulho do microssistema para o macrossistema, ou seja, para a arena decisória.

8 - Tal qual o conceito de subsistema de política pública, o de empreendedor político também é polissêmico. Para mais detalhes ver: CAPELLA (2016).

Na próxima seção, o arcabouço teórico apresentado será articulado com as informações empíricas geradas por meio das entrevistas e documentos governamentais analisados. A análise dos dados permitiu identificar uma rede de atores que compunham o subsistema da gestão de resíduos sólidos em Guarulhos: o diretor do Departamento de Limpeza Urbana de Guarulhos entre 2001 a 2011; o diretor da consultoria I&T; a coordenadora do Instituto Gea; a secretária de Serviços Públicos; o prefeito de Guarulhos de 2001 a 2008; o chefe de Divisão de Coleta Seletiva e o chefe de Divisão de Coleta Domiciliar do Departamento de Limpeza Urbana; o biólogo do Departamento de Limpeza Urbana desde 2002 e o presidente da empresa Quitaúna.

Desenvolvimento da análise

Na década de 1990 o serviço de coleta regular de resíduo domiciliar em Guarulhos era restrito. O resíduo coletado era levado a um lixão em área de mata preservada. Os outros tipos de resíduos não tinham coleta ou serviço público de destinação (resíduos de construção e demolição, por exemplo) e ficavam depositados nas ruas e terrenos baldios. Havia exígua estrutura administrativa municipal, de uma política de gestão de resíduos que se resumia aos serviços de coleta, transporte e descarte no lixão dos resíduos domiciliares, realizados pela empresa Quitaúna, contratada pela Prefeitura.

No final da década houve um ponto de inflexão, com a aproximação do grupo de especialistas que iniciaria novo capítulo na gestão dos resíduos no município. Em um claro processo de circulação de ideias e formação de rede, os assessores do Prefeito do Partido Verde (PV) à época conheceram o especialista E3 sobre gestão de resíduos de construção civil. Iniciou-se uma “correia de transmissão” (LEITE; PERES, 2015) de conhecimentos técnicos de E3 na administração pública como membro de comunidade epistêmica (HAAS, 1992), trazendo bagagem de experiências e novas ideias gestadas em sua trajetória no curso de Engenharia na Escola Politécnica da USP, nos trabalhos no Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT/USP) e nas consultorias técnicas progressas a diferentes municípios.

Ainda na década de 1990 a Prefeitura deu início ao processo de contratação da consultoria I&T (dirigida por E3), que desencadeou um processo de mobilização de uma rede de especialistas de outras organizações, como o Instituto Gea, cuja coordenadora se formou na mesma escola de engenharia que E3 e ambos desenvolveram trabalhos em conjunto em diversos municípios (conforme relato do entrevistado E8). O Instituto Gea atuou em Guarulhos mais especificamente nas políticas de coleta seletiva.

A articulação política entre os atores políticos do Executivo Municipal e atores especialistas oriundos da comunidade epistêmica passou por um processo de mudança de governo, com a eleição do Prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT), candidato da oposição, em 2000. Este elemento, que teria o potencial de abrir espaço para mudança de agenda e, neste caso, desarticular os laços entre atores da burocracia e especialistas do governo anterior, conforme Kingdon (2011), reforçou a aderência dos atores da comunidade epistêmica na direção de mudanças na política municipal de resíduos. O prefeito

nomeou para o Departamento de Limpeza Urbana um ator (E4) que já tinha trabalhado com a consultoria I&T no município de Vitória da Conquista (BA) entre 1997 e 2000. Vale destacar uma característica importante do grupo em análise: a comunidade epistêmica de resíduos sólidos no Brasil é formada por poucos atores⁹ e os movimentos e experiências de seus membros são facilmente rastreados e acompanhados pelos respectivos membros.

Novas ideias que resultaram de aprendizados de experiências passadas foram implementadas em Guarulhos pela equipe de E3. As entrevistas indicaram que o principal processo político de disputa ocorreu em torno da política de manejo de entulho, com o fim do monopólio da concepção dos “cata-trecos” no município e a construção de um novo equilíbrio em torno da nova imagem (BAUMGARTNER; JONES, 1993), os Pontos de Entregas Voluntárias (PEV). A política dos PEVs, instrumento de política pública que configurou a imagem desta comunidade epistêmica, já tinha sido implementada nos municípios de Santo André/SP e Belo Horizonte/MG. São indícios de transferências de políticas públicas, nos termos de Porto de Oliveira e Pimenta de Faria (2017).

Segundo os entrevistados E3 e E4, a ideia dos PEVs foi formulada em Santo André em 1980, onde recebeu o nome de Estação Entulho, a partir da identificação do descarte de resíduos como um problema naquele território, nos termos de Kingdon (2011). Há disputa de instrumentos de políticas públicas nesta área de descarte de resíduos de construção. Antes do PEV¹⁰ a ideia que predominava sobre gestão dos resíduos de construção era o “cata-treco ou cata-bagulho”, que se caracteriza pela coleta realizada por um caminhão da Prefeitura na porta dos domicílios. As duas ideias estão ancoradas em pressupostos diferentes. Se o PEV busca organizar o descarte de resíduos, educando o munícipe sobre as suas responsabilidades enquanto gerador de resíduos e garante a reciclagem dos materiais recebidos, o “cata-treco ou cata-bagulho” perpetua o entendimento equivocado de que os resíduos gerados são apenas de responsabilidade da Prefeitura, que atua coletando-os na residência das pessoas.

Em Guarulhos, alguns dos defensores do cata-treco foram vereadores e administradores regionais¹¹, atores políticos que ocupavam cargos estratégicos e cristalizavam este instrumento de política pública, vetando a entrada de novas ideias na administração pública por meio do veto legislativo às inovações com relação ao manejo e tratamento do entulho. Contudo, no bojo do processo político capitaneado pela rede formada entre atores governamentais do governo do prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) e a comunidade epistêmica em tela, a ideia dos PEVs ganhou apoio político e em 2006 a política foi institucionalizada por meio de legislação (Lei 6.126/06 que instituiu o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e Volumosos). A contratação da consultoria I&T empoderou o Executivo Municipal no processo político de disputa com o Legislativo em torno da saída técnica para os entulhos produzidos no município.

9 - Para um parâmetro, a comunidade epistêmica de saúde pública é mais ampla e antiga, com grupos e organizações nacionais e internacionais agindo há décadas no contexto brasileiro dentro e fora das estruturas governamentais.

10 - Os PEVs de Guarulhos são equipamentos públicos disponibilizados para os pequenos geradores de resíduos de construção civil, de resíduos secos recicláveis e resíduos volumosos.

11 - Equivalente a subprefeito.

Em 2004 o Diretor da Consultoria I&T (E3) foi convidado para compor a equipe do Ministério das Cidades e em 2005 migrou para o Ministério do Meio Ambiente, a partir do qual passa a circular em contexto nacional e a difundir ideias e experiências realizadas em Guarulhos como modelo a ser seguido em outros municípios. Trata-se de claro exemplo de como um município vira plataforma de transferência de políticas por meio da ação de um empreendedor político configurado pela legitimidade de uma comunidade epistêmica que ganha notoriedade em vários governos subnacionais que atua.

Algumas publicações do Governo Federal exemplificam este fenômeno. O “Guia profissional para uma gestão correta dos resíduos da construção” (2005), da Comissão Especial de Meio Ambiente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, com apoio do Ministério das Cidades, publicou duas fotos do PEV de Guarulhos ilustrando bons exemplos de descarte de entulhos. Publicação do Ministério do Meio Ambiente em parceria com a ONG Iclei – Governos Locais pela Sustentabilidade intitulada “Planos de Gestão de Resíduos sólidos: manual de orientação” (2012), também mobilizou o exemplo de Guarulhos para mostrar como era um local de descarte irregular de resíduos e depois transformado em um PEV. Além disso, houve publicação de 2008 do Ministério das Cidades, com o título “Elementos para a organização da coleta seletiva e projeto dos galpões de triagem”, no qual se observa que o mesmo modelo que a I&T trouxe para Guarulhos é sugerido para outros municípios (p. 10).

Em 2009 um novo governo iniciou-se em Guarulhos, desta vez com continuidade do grupo político anterior (Partido dos Trabalhadores, PT). A identidade política do prefeito eleito foi construída em torno das bandeiras políticas vinculadas à defesa do meio ambiente e saneamento básico, o que retroalimentou as mudanças que estavam em curso em Guarulhos, na direção de uma nova imagem de política pública. O prefeito eleito manteve o diretor do Departamento de Limpeza Urbana (E4) e contratou novamente a consultoria I&T, desta vez para a elaboração do Plano Municipal de Resíduos, por influência de outros dois especialistas em resíduos, com credibilidade na rede nacional de atores, que circulavam nacionalmente e eram muito próximos do prefeito, João e Maria Luiza¹², consultores do Ministério do Meio Ambiente e concededores dos trabalhos da consultoria I&T em Belo Horizonte na década de 1990.

Naquela ocasião a contratação da consultoria I&T pela prefeitura de Guarulhos incluiu Maria Luiza entre os especialistas. Paralelamente, o prefeito nomeou nova secretária para acompanhar a elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos. A secretária nomeada, E2, era antiga funcionária do serviço de água e esgoto de Guarulhos e se graduou em Engenharia Sanitária na mesma universidade e na mesma turma da especialista Maria Luiza. Este achado de proximidade de trajetórias de atores na rede reforçou a ideia de que se trata de uma comunidade epistêmica pequena e atuante na formulação e implementação de experiências inovadoras entre municipalidades.

Em 2011 a consultoria I&T entregou o Plano Municipal de Resíduos Sólidos com diretrizes, programas e metas que deveriam nortear a gestão dos resíduos sólidos no

12 - João e Maria Luiza são nomes fictícios, tal qual os demais atores entrevistados. Como neste caso não foram entrevistados, não foram codificados com a letra E acrescida de um número.

município pelos 20 anos seguintes. Tratou-se de um marco institucional importante, que regulamenta e constrange as ações, independente do grupo político eleito. No entanto, se a institucionalidade estabiliza práticas e procedimentos, não garante a inexistência de conflito político. Os relatos dos entrevistados indicam que a disputa entre o PEV e Cata-Treco se manteve entre atores do Executivo e do Legislativo. Após a saída da consultoria I&T, mais um capítulo da disputa entre os poderes ocorreu: o Legislativo Municipal aprovou a Lei nº 7.246/2014, criando o Programa Cata-Treco, como uma tentativa de retornar ao monopólio de manejo de entulhos na cidade. No entanto, o Executivo Municipal acionou o Ministério Público, o qual definiu vício de iniciativa e inconstitucionalidade (Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade, 2015), dando parecer favorável para o Executivo. Segundo a ex-secretária de serviços públicos (E2):

“[...] acho que avançamos em muitas coisas em Guarulhos, uma delas foi o Ponto de Entrega Voluntária e não fazer mais o cata-bagulho. Avançamos bem mais que outras cidades que permaneceram neste processo. Porque é uma responsabilidade do cidadão. Ele tem que se responsabilizar pelos resíduos que gerou e ele ter a iniciativa de aproveitar o máximo na casa dele [durante a obra], reutilizar e depois levar até o PEV com consciência. E não aquela questão antiga de passar o caminhão e todo mundo vai colocando para fora o entulho”.

A despeito da judicialização do conflito político em torno da política de descarte de entulho, o Programa Cata-Treco está presente nas metas do Plano Diretor de Resíduos Sólidos de Guarulhos e é executado pela Prefeitura quando necessário, conforme o depoimento de E2:

“Sou contra o cata-bagulho porque isso cria a questão de consciência do morador, (...) se ele gerou ele tem que ir até o PEV levar. Mas isso não é uma questão rígida. Por exemplo, nós fizemos cata-bagulho no Anita Garibaldi, em uma ação anti-dengue. Era um bairro com muito bagulho, a gente fez uma ação junto com a [secretaria] da saúde, mas foi uma ação coordenada. Mas não para institucionalizar isso na cidade inteira, pois seria um retrocesso. Quem está dirigindo o sistema de limpeza tem que ter essa sensibilidade. Então assim, qual a melhor política a se fazer em cada situação? Como a gente vai investir o recurso? É melhor investir o recurso com o caminhão na casa das pessoas, ou é melhor investir em PEV? Não tem dinheiro para tudo e a gente sabe que a cidade mais limpa é a que menos suja”.

Interessante notar que os especialistas da comunidade epistêmica que trouxeram para Guarulhos inovações em gestão de resíduos sólidos agiram como atores políticos e produziram ressignificações de instrumentos de políticas públicas que antes eram considerados inegociáveis como alternativas para o manejo do entulho. De tecnologia defendida por atores interessados em sua continuidade, o Cata-Treco tornou-se um instrumento de ação em campanhas de combate à dengue, restringindo-se a uma alternativa a ser mobilizada de forma discricionária e *ad hoc*. Foi o processo político configurado no

âmbito do subsistema de resíduos sólidos que viabilizou essa mudança técnica, contudo fundamentada politicamente, ou seja, a mudança de imagem da política de entulho em Guarulhos. O quadro a seguir apresenta mapa dos atores do subsistema:

Quadro 1 - Mapa das relações entre os principais atores do subsistema de resíduos sólidos em Guarulhos:

Ator	Função	Principais relações no subsistema de resíduos sólidos
E1	Prefeito de Guarulhos entre 2001 e 2008.	-Nomeou E4 como Diretor de Limpeza Urbana de Guarulhos em 2001.
E2	Secretária de Serviços Públicos de Guarulhos	-Nomeada pelo Prefeito eleito em 2009 (PT). -Proximidade de ordem pessoal com Maria Luiza (colega de universidade). -Especialista que passa a trabalhar em Guarulhos em 2009.
E3	Diretor da I&T e articulador da comunidade epistêmica de resíduos.	- Ator de grande credibilidade entre especialistas em resíduos de construção e demolição. - Prestou consultoria diversas vezes em Guarulhos. -Trouxe o Instituto Gea para Guarulhos. -Trabalhou com a Maria Luiza em Belo Horizonte, no Ministério do Meio Ambiente e em Guarulhos.
E4	Diretor de Limpeza Urbana de Guarulhos	- Indicado por E1, se aproximou do E3 durante os trabalhos em Guarulhos, mas já o conhecia em sua trajetória profissional em diferentes municípios antes de trabalhar em Guarulhos.
E8	Coordenadora no Instituto Gea	- Proximidade de ordem pessoal com E3 (colegas de universidade). - Desenvolveu trabalhos em diferentes municípios em conjunto com E3.
Maria Luiza	Consultora técnica na formulação do Plano de Resíduos de Guarulhos	- Proximidade pessoal com E2 (colega de universidade). -Consultora no Ministério do Meio Ambiente. - Na década de 1990 foi Superintendente de Limpeza Urbana de Belo Horizonte, quando contratou a I&T.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Considerações Finais

Este trabalho procurou discutir o processo político do pioneirismo do município de Guarulhos na elaboração do Plano Municipal de Resíduo Sólidos, mobilizando len-

tes analíticas das políticas públicas. Procurou-se analisar o processo para além do olhar institucional, como uma resposta a mecanismos de indução produzidos no Governo Federal. O que se discutiu por meio desta pesquisa foi o oposto: a construção da política de resíduos sólidos em Guarulhos foi um processo político de disputa e aprendizagem que influenciou, a partir da circulação de ideias e experiências municipais, o plano federal. Tratou-se de processo que envolveu o rompimento de monopólios de política pública, no sentido empregado por Baumgartner e Jones (1993), sobretudo no caso da mudança de imagem da gestão e do manejo do entulho. O equilíbrio em torno da tecnologia do programa “cata-treco” se manteve historicamente com a articulação de atores legislativos e burocráticos que lançavam mão de acesso a recursos de poder para defender seus interesses e “congelar” a política.

A entrada na arena política e administrativa de novos atores, os especialistas da comunidade epistêmica de resíduos sólidos, desequilibrou o monopólio configurado no jogo das forças políticas em contexto municipal. O movimento de novas ideias do plano do microsistema epistêmico para o plano do macrossistema político de Guarulhos foi alavancado pelo acúmulo de credibilidade e reputação dos especialistas, verdadeiras “correias de transmissão” (LEITE; PERES, 2015), agentes de processos de transferência de políticas entre municípios e o governo federal, fazendo circular o resultado de aprendizagens em torno das políticas de resíduos sólidos.

O caso de Guarulhos evidencia o processo de ação combinada entre atores da comunidade epistêmica, políticos e gestores municipais na mudança da agenda de resíduos sólidos, considerando o peso da atuação do empreendedor de políticas públicas, nos termos de Kingdon (2011). O diretor da consultoria I&T cumpriu este papel ao promover o aproveitamento das janelas de oportunidades que surgiram no processo para fazer avançar a “nova ideia”, os PEVs, no bojo da construção do Plano Municipal. Ele foi o elo estratégico que alçou novos especialistas para cargos na administração pública municipal e mobilizou um grupo político que foi capaz de fazer frente aos defensores do monopólio anterior, em torno do “cata-treco”. Os avanços institucionais no município e a circulação deste grupo posteriormente no governo federal são evidências da capacidade política desses atores.

Se Guarulhos foi um desaguadouro de experiências anteriores de um grupo de especialistas cuja trajetória de transferência e circulação de ideias os gabaritava para agir como atores políticos críveis no contexto político do município, o município tornou-se plataforma de políticas públicas em contexto subnacional e nacional depois da atuação dos especialistas, conforme indica a circulação da experiência de Guarulhos por meio da atuação de consultoria dos especialistas no Ministério das Cidades e no Ministério do Meio Ambiente.

A atuação conjunta de políticos, consultores especialistas e gestores públicos foi fundamental para colocar na agenda de governo, em 2009, a elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos. Isso explica grande parte das razões pelas quais Guarulhos foi o primeiro município a entregar seu plano de resíduos para o Ministério do Meio Ambiente em 2011, após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010.

Configurou-se uma mudança não induzida por mecanismos institucionais federativos, mas pelo processo político que ocorreu no município no qual a atuação política de especialistas foi fundamental.

Agradecimentos

Aos membros da banca de defesa da dissertação de mestrado da Lígia Gonçalves De Lócco; aos colegas do GT sobre Resíduos Sólidos do I Encontro Regional Sudeste da Anppas, ocorrido na Escola de Artes, Ciências e Humanidades, em São Paulo, 2018.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, p. 232, 2012.

BALDIN, N.; MUNHOZ, E. M. B. Snowball (Bola De Neve): Uma Técnica Metodológica para Pesquisa em Educação Ambiental Comunitária. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 10., 2011, PUC, Curitiba. **Anais eletrônicos**. Curitiba: PUC, 2011. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso em: 02/12/2018.

BARCELOS, M. **Uma política social na área de biocombustíveis? A trajetória do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB)**. Texto apresentado no 39º Encontro da Anpocs, GT 30 - Políticas Públicas. Caxambu, 2015. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9726-uma-politica-social-na-area-de-biocombustiveis-a-trajetoria-do-programa-nacional-de-producao-de-biodiesel-pnpb/file>. Acessos em: 10/02/2019.

BARCELOS, M. Processos Sociais, Construções Discursivas e ‘Imagens de Política Pública’ na Construção da Política de Silvicultura no Rio Grande do Sul. **Plural** (São Paulo. Online), v. 19, p. 83, 2012.

BAUMGARTNER, F. R. e JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BÉLAND, D. e COX, R. H. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York, Oxford University Press, 2011.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 10/12/2018.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 10/12/2018.

CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory and society**, 27(3): 377-409, 1998.

CAMPBELL, J. L. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28(1): 21–38, 2002.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos-CEBRAP*, São Paulo, n. 101, p. 57-76, 2015. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000100057&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04/02/2019.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 486-505, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04/02/2019.

DE LÓCCO, Lígia Gonçalves. **Política de limpeza urbana em Guarulhos: análise da formulação e implementação**. 2017. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Acesso em: 2020-10-04.

rsive Democracy: Politics, Policy and Political Science. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

FISCHER, F. e FORESTER, J. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham, NC: Duke University Press, 1993.

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese Doutorado – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GUARULHOS. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Resíduos Sólidos de Guarulhos**. 2011. Disponível em: <<http://www.guarulhos.sp.gov.br/pagina/plano-diretor-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>>. Acesso em: 11/05/2016.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*; 46(1): 1-35, 1992.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296, 1993.

HOWLETT, M., RAMESH M., PERL A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier; 2013.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins; 2011.

LEITE, C. K. S.; CRUZ, M. F.; ROSIN, L. B. Difusão da política cicloviária no município de São

Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia. **Revista de Administração Pública RAP**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 244-263, 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000200244&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10/02/2019.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302011000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04/02/2019.

LEITE, C. K. S.; PERES, U. D. Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do programa bolsa família. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 22, n. 75, p. 621-638, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302015000400621&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04/02/2019.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000200061&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04/02/2019.

MACHADO, J. A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 21, n. 69, p. 335-350, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302014000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04/02/2019.

MAJONE, G. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. New Haven: Yale University Press, 1989.

PARECER EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ministério Público, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres2015/TJ%20-%202023496-05.2015.8.26.0000%20-%20GUARULHOS. Acesso em: 28/02/2019.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 121-148, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400121&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04/02/2019.

PIMENTA DE FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; PIMENTA DE FARIA, C. A. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 13-32, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002017000100013&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03/02/2019.

SABATIER, P. A. e JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Oxford: Westview Press, 1993.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04/02/2019.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 13-30, 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200013&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 10/02/2019.

Apêndice

E1: advogado e professor de história, foi vereador em Guarulhos de 1983 a 1990; deputado estadual de 1990 a 2000 e eleito Prefeito em Guarulhos em 2000; foi candidato a prefeito novamente em 2016, porém não foi eleito. Entrevista realizada no dia 15 de dezembro de 2016, em Guarulhos.

E2: secretária na Secretária de Serviços Públicos entre 2009 e 2014, coordenou a elaboração do Plano Diretor de Resíduos de Guarulhos; anteriormente trabalhava no SAAE Guarulhos. Entrevistas realizadas nos dias 6 de outubro de 2015 e 18 de julho de 2016, em Guarulhos.

E3: arquiteto e urbanista pela USP, trabalhou no Instituto de Pesquisas Tecnológicas, fez mestrado e doutorado sobre reciclagem de resíduos da construção civil; diretor na Consultoria I&T; prestou consultoria para diversos municípios e para o Governo Federal). Entrevista realizada no dia 28 de junho de 2016, em São Paulo.

E4: trabalhou como gerente de operações da coleta de resíduos na Prefeitura de São José dos Campos/SP e coordenador de limpeza urbana em Vitória da Conquista/BA; foi Diretor de Limpeza Urbana em Guarulhos de 2001 a 2011; hoje trabalha na Autoridade Municipal de Limpeza Urbana da cidade de São Paulo). Entrevista realizada no dia 20 de julho de 2016, em Guarulhos.

E5: diretor na Quitaúna. Formado em Drenagem de água pluviais na Universidade de Campinas; trabalha na Quitaúna desde 1983. Entrevista realizada no dia 26 de julho de 2016, em Guarulhos.

E6: biólogo na Prefeitura de Guarulhos, trabalhou na Secretaria do Meio Ambiente e participou da elaboração do Programa Bolsa Família e do Sistema Municipal de Gerenciamento dos Resíduos de Construção Civil; trabalhou no Ministério da Saúde e depois voltou para Guarulhos compondo a equipe do Departamento de Limpeza Urbana. Entrevista realizada no dia 15 de agosto de 2016, em Guarulhos.

E7: funcionária do Departamento de Limpeza Urbana desde quando fazia parte da Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Obras; realizava a fiscalização, foi secretária do Diretor e atualmente é Gerente de Coleta de Resíduos Domiciliares e Resíduos de Saúde. Entrevista realizada no dia 17 de agosto de 2016, em Guarulhos.

E8: engenheira formada pela USP, como funcionária da CETESB implantou a coleta seletiva

dentro da instituição, a partir dessa experiência abriu um instituto com outra funcionária da CETESB com foco na coleta seletiva; atualmente o Instituto Gea desenvolve diversos trabalhos no país sendo o mais recente uma parceria com a USP para capacitação de catadores sobre a reciclagem de eletroeletrônicos. Entrevista realizada no dia 22 de setembro de 2016, via Skype.

E9: administrador, trabalha há 8 anos no Centro de Abastecimento de Guarulhos. Entrevista realizada no dia 27 de julho de 2016, em Guarulhos.

E10: trabalhou no Departamento de Limpeza Urbana entre 2001 e 2009, responsável pela coleta seletiva; atualmente é funcionária do Instituto Gea. Entrevista realizada no dia 28 de setembro de 2016, via Skype.

E11: engenheiro concursado na Prefeitura de Guarulhos, foi Gerente de Coleta Seletiva no Departamento de Limpeza Urbana entre 2009 e 2014. Entrevista realizada no dia 17 de janeiro de 2017, em Guarulhos.

Cristiane Kerches da Silva Leite

✉ crisk@usp.br

<https://orcid.org/0000-0002-4610-0520>

Submitted on: 08/09/2018

Accepted on: 24/03/2020

2020;23:e00242

Lígia Gonçalves De Lócco

✉ ligia.ambiental@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0291-2962>

How to cite: LEITE, C K. S.; DE LÓCCO, L. G Atores, comunidades epistêmicas e mudança política: análise da política de resíduos sólidos em Guarulhos (SP). **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 23, p. 1-18, 2020.

Evaluación de control social sobre agua y saneamiento en Guarulhos (SP)

Cristiane Kerches da Silva Leite
Lígia Gonçalves De Lócco

São Paulo. Vol. 23, 2020

Artículo original

Resumen: Este artículo analiza la formulación y la implementación de la política de residuos sólidos en el municipio de Guarulhos, con énfasis en el proceso de disputa de ideas, intereses e instrumentos entre actores políticos, comunidades epistémicas y gestores públicos. Esta investigación problematiza cómo el municipio de Guarulhos fue pionero en la elaboración del Plan Municipal de Residuos Sólidos. Se objetivó articular categorías analíticas de políticas públicas para discutir el papel político de una red de actores de la comunidad epistémica de residuos en el cambio de la política en Guarulhos. Por medio del análisis de datos bibliográficos y primarios (decretos, leyes, actas de reuniones y entrevistas), se puede verificar el proceso de cambio de la imagen de la política de residuos (especialmente en materia de eliminación de residuos de construcción) configurado por la acción de transferencia y aprendizaje de especialistas actuando como actores políticos en el subsistema de esta política..

Palabras-clave: Residuos sólidos; política pública; comunidad epistémica; imagen de políticas públicas.

Como citar: LEITE, C K. S.; DE LÓCCO, L. G. Actores, comunidades epistémicas y cambio político: análisis de la política de residuos sólidos en Guarulhos (SP). *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-18, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190024r2vu2020L6AO>

Actors, epistemic communities and political change: analysis of solid waste policy in Guarulhos (SP)

Cristiane Kerches da Silva Leite
Lígia Gonçalves De Lócco

São Paulo. Vol. 23, 2020
Original Article

Abstract: This article analyzes the formulation and implementation of solid waste policy in Guarulhos, with emphasis on the political process of dispute around ideas, interests and public policy instruments among political actors, epistemic communities and public managers. This research problematizes how did Guarulhos pioneer the elaboration of the Municipal Solid Waste Plan. The objective was to articulate analytical categories of the public policy analysis to discuss the political role of an actors network from the epistemic community of solid waste in the policy change in Guarulhos. By analyzing secondary data (bibliographical research) and primary data (decrees, laws, minutes of meetings and interviews with strategic actors), we could verify the process of changing the image of the solid waste policy (especially in the matter of the disposal of construction waste) by transference and learning of specialists acting as political actors in the subsystem of this public policy.

Keywords: Solid waste, public policy, epistemic community, public policy image.

How to cite: LEITE, C K. S.; DE LÓCCO, L. G. Actors, epistemic communities and political change: analysis of solid waste policy in Guarulhos (SP). *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-18, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190024r2vu2020L6AO>

