

# Prefácio

Os resíduos sólidos têm se tornado um dos mais graves problemas ambientais da contemporaneidade. É um problema local com o qual cada cidade, cada município tem que se preocupar para evitar afundar na enxurrada de resíduos que são produzidos e descartados todos os dias. Ao mesmo tempo, se tornou um problema global. De acordo com o *Global Waste Management Outlook 2024* (UNEP, 2024), são geradas, globalmente, todos os anos, mais de dois bilhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU), o que corresponde a um transporte de contêineres padrão repletos de lixo dando 25 voltas ao redor do equador da Terra.

A maneira como as pessoas compram, usam e descartam materiais determina a quantidade de energia e matérias-primas utilizadas nos processos produtivos e a quantidade de resíduos gerados, sendo o lixo municipal “intrinsecamente ligado à tripla crise planetária de mudança climática, poluição e perda de biodiversidade” (UNEP, 2024: 9). A gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos é um exemplo emblemático que demonstra a fundamental importância da ação local eficiente para mitigar problemas globais, que por sua vez ameaçam a qualidade de vida.

O Banco Mundial, em uma publicação recente, ressalta a central importância dos municípios e de seus residentes no enfrentamento da crise dos resíduos: “nos níveis local e regional, a coleta inadequada de resíduos, o descarte impróprio e a localização inadequada das instalações podem ter impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde pública. Em escala global, os resíduos sólidos contribuem [de muitas maneiras diferentes] para a mudança climática e são uma das maiores fontes de poluição nos oceanos” (Kaza et al., 2018: 216).

O caso do lixo plástico é ilustrativo da gravidade do problema. A produção de resíduos plásticos dobrou nas últimas duas décadas e a previsão é que triplique até 2060. Não se trata apenas de um problema ambiental ou de saúde humana, mas tem se tornado um problema de justiça intergeracional e de direitos humanos (*International Science Council*, 2023), afetando sobremaneira os países do Sul Global, não apenas por causa da exportação de materiais dos países ricos para os países pobres do planeta, que está diminuindo, mas sobremaneira pelas limitações da governança e da prestação dos serviços municipais de coleta de resíduos desses países que carecem dos recursos financeiros e gerenciais necessários para lidar com esses problemas de forma mais eficaz (Myers, 2014; Cook & Velis, 2022). E estamos longe de acordos para reduzir a produção de plástico em nível global, como mostrou a quinta sessão do Comitê Intergovernamental de Negociação sobre Poluição Plástica (INC-5) que ocorreu do 25 de novembro a 1º de dezembro de 2024 em Busan, República da Coreia, que fracassou devido à resistência dos países produtores de petróleo.

Evidentemente, enquanto não avançarmos na redução da produção de plástico e de outros resíduos sólidos em nível global, os municípios não terão outra alternativa senão aprimorar o serviço público de coleta seletiva. Este é, inclusive, o tema central deste livro, para o qual tenho a honra de contribuir com este prefácio. Os organizadores do livro optaram por uma abordagem diferente e inovadora. Em contraste com as pesquisas que enfocam a gestão do desempenho (*performance management*) e a eficiência da prestação de serviços públicos, que se tornaram *mainstream* na administração pública após as reformas gerenciais das décadas de 1980 e 1990 (p. ex., Blackman, 2021), os autores desta coletânea concentram suas análises nas questões da dimensão pública, da universalização e equidade como princípios normativos da política pública no Estado do bem-estar.

A partir do capítulo introdutório que aprofunda esses conceitos e sua relevância no campo das políticas públicas, o livro, na primeira parte, examina como a questão da universalização está sendo conceituada e aplicada em diversas políticas públicas. Inicialmente, são analisadas as políticas sociais, da saúde pública e da educação, que têm sido orientadas pelo princípio da universalização desde a Constituição de 1988, sem que esse objetivo tenha sido de fato alcançado devido à falta de recursos e de capacidades locais, que são distribuídas de forma desigual nas diferentes cidades e regiões (Frey et al., 2017).

Nas políticas de saúde e de educação ainda predominava a ideia de que tais “serviços básicos universais” deveriam ser necessariamente gratuitos para poderem ser considerados de fato universais (capítulo 1). No entanto, com as reformas gerenciais e pró-mercado propagadas pela onda neoliberal surgiram sistemas privados paralelos voltados para a população de maior poder aquisitivo, de modo que, no setor de saúde, o gasto público em saúde é inferior ao privado com 47% do gasto total, e este está

sendo subsidiado pelo Estado por meio de benefícios fiscais e tributários, inclusive favorecendo os usuários dos planos privados, gerando de forma geral “desigualdades extremas no acesso aos serviços de saúde no Brasil (Frey et al., 2017: 21).

Nos serviços abordados nos demais capítulos da primeira parte do livro – acesso à energia, acesso e uso da internet, acesso ao serviço de coleta de resíduos sólidos e aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário –, a universalização parece ser ainda mais difícil de ser alcançada devido ao fato de a mercantilização ter mais avançado nestes serviços públicos e, com ela, o princípio da busca do maior lucro. De fato, os maiores usuários e consumidores, de energia ou de água, conseguem tarifas especiais, benefícios que serão compensados por tarifas básicas mais altas, contrariando tanto o princípio da equidade, quanto da sustentabilidade.

Isso significa que a melhoria dos serviços e das infraestruturas que beneficiam os setores e as regiões com maior poder aquisitivo geralmente é feito em detrimento da periferia e das comunidades mais pobres, o que tende a levar “ao aumento das tarifas, à exclusão dos pobres e ao aumento da desigualdade” (Frey & Kontopp, 2023: 1).

Os critérios de qualidade, disponibilidade e acessibilidade financeira discutidos no livro são certamente essenciais e deveriam orientar o caminho para a universalização dos serviços públicos, e especificamente dos serviços de coleta de resíduos sólidos. Na segunda parte do livro a aplicabilidade destes critérios à gestão integrada de resíduos sólidos é discutida criticamente, indicando possíveis estratégias de mudança em prol da universalização do serviço.

Para finalizar, gostaria de apontar algumas sugestões para futuras pesquisas e reflexões que de alguma maneira já se encontram presentes neste livro, mas que talvez mereçam maior aprofundamento no futuro. Inicialmente, entendo necessário, do ponto de vista da justiça social e ambiental, complementar a perspectiva da universalização dos serviços pela do racismo ambiental que Pellow (2002: 2) define como “a exposição desigual à poluição, aos tóxicos e a outros perigos que os pobres e as pessoas de cor enfrentam todos os dias”. No seu estudo sobre “Garbage war”, Pellow ressalta que “na maior parte do mundo, os grupos sociais que consomem a maior parte dos recursos naturais (‘bens’ ambientais) e criam a maior parte dos resíduos e da poluição são os que têm menos probabilidade de viver ou trabalhar perto das instalações que gerenciam esses ‘males’ ambientais”. Isto é, a universalização dos serviços públicos não pode se dar gerando males ambientais para os mais vulneráveis.

Outro conceito que chamo atenção é para o “nivelamento para cima”. Por mais tentador que o termo possa parecer, não apenas para aqueles que pouco têm, ele encontra limites, de um lado, na escassez de recursos disponíveis por parte Estado, por outro, na necessidade da diminuição do uso de recursos naturais e primários. Independentemente, se tratar-se de água, de energia ou de resíduos, dificilmente conseguiremos efetivar a transição justa e sustentável apenas por meio de inovações

tecnológicas ou de práticas de gestão pública mais eficiente, dadas “as restrições de tempo impostas pela ameaça iminente da mudança climática” (Pellegrini-Masini, Pirni, Maran, Klöckner, 2020: 1). Esse não é, de forma alguma, um argumento que contesta a necessidade de melhorar os níveis de serviços dos grupos marginalizados, mas sim que é preciso de estratégias destinadas a restringir a produção e o consumo daqueles – pessoas, setores etc. – que consomem além do nível sustentável.

Evidentemente, tanto o conceito de “um nível sustentável de consumo”, quanto o do “mínimo aceitável que deve ser garantido à toda população”, outro termo usado no livro, são termos politicamente disputados e, portanto, sujeitos à lógica política do poder. Isto quer dizer que, quaisquer avanços significativos na busca de universalização dos serviços públicos e de uma transição sustentável justa depende, para além de uma maior efetividade da gestão pública, da mobilização da sociedade e dos atores políticos para que as mudanças estratégicas possam se efetivar. Espera-se que este livro possa fornecer argumentos e fatos para apoiar essa luta pela transformação necessária.

Klaus Frey<sup>1</sup>

São Paulo, dezembro de 2024

## REFERÊNCIAS

- BLACKMAN, D. (ed.). *Handbook on performance management in the public sector*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2021.
- COOK, E.; VELIS, C. Plastic waste exports and recycling: myths, misunderstandings and inconvenient truths. In: *Waste management & research*, 40, n. 10, p. 1459-1461, 2022.
- FREY, K.; KONTOPP, M. Governança pública da água e do saneamento básico e o desafio da sustentabilidade e da justiça. In: *Agenda política pública*, São Paulo: IEE-USP, 3, 2023; Série de publicações da USP divulga pesquisas em linguagem acessível para auxiliar gestores públicos – *Jornal da USP*.
- FREY, K.; OLIVEIRA, V. E. D.; XIMENES, S. B.; BITTENCOURT, L. N. et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. In: *Revista do Serviço Público*, 68, n. 1, p. 9-36, 03/31, 2017.
- INTERNATIONAL SCIENCE COUNCIL. Creating a strong interface between science, policy and society to tackle global plastic pollution. In: *ISC Policy Brief*, Paris: International Science Council, 2023. Disponível em: <<https://council.science/publications/plastic-pollution-policy-brief/>>.

---

1 Professor Titular em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC), onde é professor permanente dos Programas de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e em Políticas Públicas. É Pesquisador CNPq e tem experiência nas áreas de Ciência Política e Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em gestão urbana e políticas públicas.

- KAZA, S.; YAO, L. C.; BHADA-TATA, P.; VAN WOERDEN, F. *What a Waste 2.0: a global snapshot of solid waste management to 2050*. Washington, DC: World Bank, 2018. 978-1-4648-1347-4.
- MYERS, G. The politics and technologies of urban waste. In: PARNELL, S.; OLDFIELD, S. (Ed.). *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*. London: Routledge, 2014. cap. 38, p. 448-458.
- PELLEGRINI-MASINI, G.; PIRNI, A.; MARAN, S.; KLÖCKNER, C. A. Delivering a timely and just energy transition: which policy research priorities?. In: *Environmental Policy and Governance*, 30, n. 6, p. 293-305, 2020.
- PELLOW, D. N. *Garbage wars: the struggle for environmental justice in Chicago*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press, 2002.
- UNEP. *Beyond an age of waste: turning rubbish into a resource*. United Nations Environment Programme. Nairobi, 2024.

