

Mobilização social e comunicação em políticas públicas: o caso do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista (PRGIRS/BS)

Social mobilization and communication for public policies: the case of the Regional Plan for the Integrated Solid Waste Management of Baixada Santista

Cláudia Echevengúá Teixeira^{a*}, Priscila Ikematsu^b, Leticia dos Santos Macedo^c, Flávio Sergio Jorge de Freitas^d, Fernanda Faria Meneghello^e, Ana Lúcia Buccolo Marques^e, Marcos Augusto Ferreira^e, Gabriela Aparecida Rodrigues Romão^d, Renata Abib Ferrarezi Bernardino^e

^a Centro de Tecnologias Geoambientais - CTGeo, Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A., São Paulo-SP, Brasil.

^b Laboratório de Recursos Hídricos e Avaliação Geoambiental, Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A., São Paulo-SP, Brasil.

^c Laboratório de Resíduos e Áreas Contaminadas, Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A., São Paulo-SP, Brasil.

Resumo

O Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista (PRGIRS/BS) foi elaborado de forma participativa, visando a gestão adequada dos resíduos sólidos na região sobre seus aspectos ambientais, econômicos e sociais. O presente trabalho apresenta as estratégias de mobilização social e comunicação, definidas para garantir o envolvimento de diferentes atores da sociedade na elaboração do PRGIRS/BS, divulgar amplamente o processo, os objetivos e os desafios a serem alcançados, e disponibilizar as informações necessárias à participação qualificada da sociedade nas fases decisórias do PRGIRS/BS. As principais ações de mobilização e comunicação adotadas no trabalho foram: (a) identificação de atores; (b) criação do Grupo de Sustentação; (c) definição de ferramentas de mobilização; (d) preparação de atividades para as oficinas; (e) divulgação dos produtos e resultados. Ao longo do processo de elaboração do PRGIRS/BS, aproximadamente 12 eventos abertos ao público como oficinas, audiências públicas, eventos técnicos e reuniões técnicas foram realizados em diferentes cidades da Baixada Santista. O trabalho envolveu mais de 800 pessoas de diferentes segmentos da sociedade (administração pública municipal, estadual e federal, iniciativa privada, órgãos reguladores, universidades, terceiro setor, profissionais autônomos, sindicatos, associações e cooperativas e cidadãos sem vínculos associativos). No total, foram geradas 175

notícias sobre o projeto em diferentes meios de comunicação, sendo a maioria advinda de fontes externas e avaliada como de impacto positivo. Conclui-se que as estratégias de comunicação e mobilização social adotadas foram fundamentais para a correta formulação do problema e para a busca de soluções às questões associadas a resíduos sólidos da Baixada Santista de forma integrada. Contudo, para a aplicação do PRGIRS/BS é fundamental o compromisso e a participação de todos os atores que deverão continuar mobilizados para sua efetiva implantação.

Abstract

The Regional Plan for the Integrated Management of Solid Waste of the Baixada Santista (PRGIRS/BS) was elaborated in a participatory manner, aiming at the adequate management of solid waste in the region and considering its environmental, economic and social aspects. This paper presents the strategies for social mobilization and communication defined to guarantee the involvement of different stakeholders in the elaboration of PRGIRS/BS, broadly disseminate the process, the objectives and challenges to be achieved and make the information to the qualified participation of society available in the decision-making steps of PRGIRS/BS. The main actions of mobilization and communication adopted in the work were: (a) identification of stakeholders; (b) establishment of the Support Group; (c) definition of mobilization tools; (d) preparation of workshop activities; (e) divulgation of products and results. Throughout PRGIRS/BS's elaboration process, about 12 open public events were held in different cities of Baixada Santista, including workshops, public hearings, technical events and technical meetings. The work involved more than 800 people from different segments of society (municipal, state and federal public administration, private sector, regulatory bodies, universities, third sector, autonomous professionals, unions, associations and cooperatives, and citizens without associative links). As a result, 175 news were generated in different media, most of them coming from external sources and evaluated as having a positive impact. It is concluded that the previously planned and elaborated social mobilization and communication strategies were essential for the correct understanding of the problem as well as for finding solutions for issues associated with solid waste from Baixada Santista in an integrated manner. However, for the implementation of PRGIRS/BS, the commitment and participation of all the stakeholders that must be mobilized for its effective implementation is fundamental.

^d Departamento de imprensa, Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A., São Paulo-SP, Brasil.

^e Agência Metropolitana da Baixada Santista, Santos-SP, Brasil.

*E-mail: cteixeira@ipt.br

Palavras-chave:
resíduo sólido, plano regional, mobilização social, comunicação, Baixada Santista.

Keywords:
solid waste, regional plan, mobilization, communication, Baixada Santista.

1 Introdução

A importância e a necessidade de um ordenamento das questões relacionadas aos resíduos sólidos resultaram na publicação de políticas públicas que dispõem sobre princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativas ao assunto na forma de leis. No ano de 2010, por meio da Lei Federal nº 12.305 (BRASIL, 2010a) e do Decreto Federal nº 7.404 (BRASIL 2010b), que a regulamentou, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), reunindo um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos a serem acatados pelos Estados da União e pelos municípios em suas políticas e planos, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos no país. No Estado de São Paulo, a Política de Resíduos Sólidos foi instituída pela Lei nº 12.300/2006 (SÃO PAULO, 2006), regulamentada pelo Decreto 54.645/2009 (SÃO PAULO, 2009) que, muito embora seja anterior à PNRS, está em consonância com os preceitos por ela estabelecidos. As citadas políticas definem, entre outros, os planos de resíduos como instrumentos de planejamento e gestão.

A PNRS trouxe como princípio base a responsabilidade compartilhada, retratada no Capítulo III, Seção I, artigo 25: "O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos" (BRASIL, 2010a). Contudo, os municípios são os responsáveis, em primeira instância, por lidar e equacionar o problema dos resíduos sólidos urbanos, organizando os sistemas de gerenciamento de resíduos. O desempenho desses sistemas depende de diferentes fatores, o que dificulta o consenso e o processo de tomada de decisão. Isto se deve ao fato da necessidade de se levar em conta diferentes aspectos e critérios, que muitas vezes não são definidos nem analisados com profundidade.

O gerenciamento de resíduos foi conceituado pela PNRS como sendo o conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos e disposição final dos rejeitos (BRASIL, 2010a). Vale ressaltar que, anterior à coleta, tem-se a geração e o manejo (acondicionamento e armazenamento), não mencionados no conceito da lei. Por outro lado, a gestão integrada de resíduos é uma abordagem mais abrangente, que considera também as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, sob a premissa do desenvolvimento sustentável. Aliadas a essas dimensões, acrescentam-se as dimensões técnica, financeira, institucional/organizacional e legal (GUERRERO; MAAS; HOGGLAND, 2013).

Atuando nessas dimensões, tem-se uma rede de atores que exercem diferentes influências nos sistemas de gerenciamento. Alguns desses atores são responsáveis diretos e uma atuação integrada entre eles é desejada para o bom funcionamento do sistema. A PNRS traz em seu artigo 6º: "São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade" (BRASIL, 2010a). Deve-se, ainda, prever atividades que garantam à sociedade informações e participação na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos (sendo essas denominadas de controle social). A PNRS trouxe o conceito da responsabilidade compartilhada,

retratada no Capítulo III, Seção I, artigo 25: "O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos" (BRASIL, 2010a).

Contudo, a tomada de decisão em um ambiente de muitas variáveis e muitos atores dificulta o consenso, visto que muitas vezes não são definidos, a priori, os critérios a serem considerados e a forma de serem analisados. O grande desafio é definir critérios e analisá-los dentro de um princípio democrático que atenda aos anseios da maioria e que traga avanços para a gestão de resíduos de uma região.

A mobilização social visa promover a inclusão dos mais diferentes segmentos da sociedade pertencentes ao território no processo de planejamento local, sendo um instrumento imprescindível para fomentar ou desencadear a participação. Por meio dela, é possível potencializar a sensibilização, o desejo e a motivação para uma participação qualificada em prol de objetivos e interesses comuns, buscando decisões que favoreçam a vontade de todos e que estimule a corresponsabilidade do cidadão na resolução dos problemas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

Além disso, o direito à informação é essencial para a democracia. Com a responsabilidade compartilhada, diretriz fundamental da PNRS, todos os cidadãos, assim como as indústrias, o comércio, o setor de serviços e ainda as instâncias do poder público terão uma parte da responsabilidade pelos resíduos sólidos gerados. Para que os resultados na tarefa coletiva sejam positivos e as responsabilidades sejam realmente compartilhadas por todos, o diálogo permanente entre os vários segmentos sociais é muito importante. Assim, a divulgação e a comunicação dos dados de maneira atualizada sobre o manejo dos resíduos nos municípios são também fator de mobilização e controle da sociedade sobre os serviços públicos. Quando todos têm acesso às informações sobre o assunto, ganham incentivos para participar, ter opinião e serem decisivos para implantação das políticas públicas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

Nesse contexto, o trabalho apresenta as estratégias de mobilização social e comunicação desenvolvidas no âmbito do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista (PRGIRS/BS), elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) com recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (MENEGHELLO; TEIXEIRA, 2018). Tais estratégias foram definidas com o objetivo de divulgar amplamente o processo, as formas e canais de participação e informar os objetivos e desafios do PRGIRS; disponibilizar as informações necessárias à participação qualificada da sociedade nas fases decisórias do PRGIRS, bem como estimular os segmentos sociais a participarem do processo de planejamento, acompanhamento e fiscalização das ações previstas com propostas gerais para o debate (INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS, 2017).

2 Procedimento Metodológico

As técnicas para mobilizar os atores a participar e trabalhar em grupo são inúmeras e, dependendo da forma de execução e de quem facilita o processo, pode-se atingir resultados muito diversos. Várias estratégias de mobilização podem ser utilizadas, mas devem ser adequadas a cada realidade, conforme dinâmicas políticas e aspectos sociais locais e características da população a ser mobilizada (SILVA, 2002). Na Baixada Santista, foi adotada a participação no processo de tomada de decisão baseada em multicritérios, conforme ilustra a **Figura 1**.

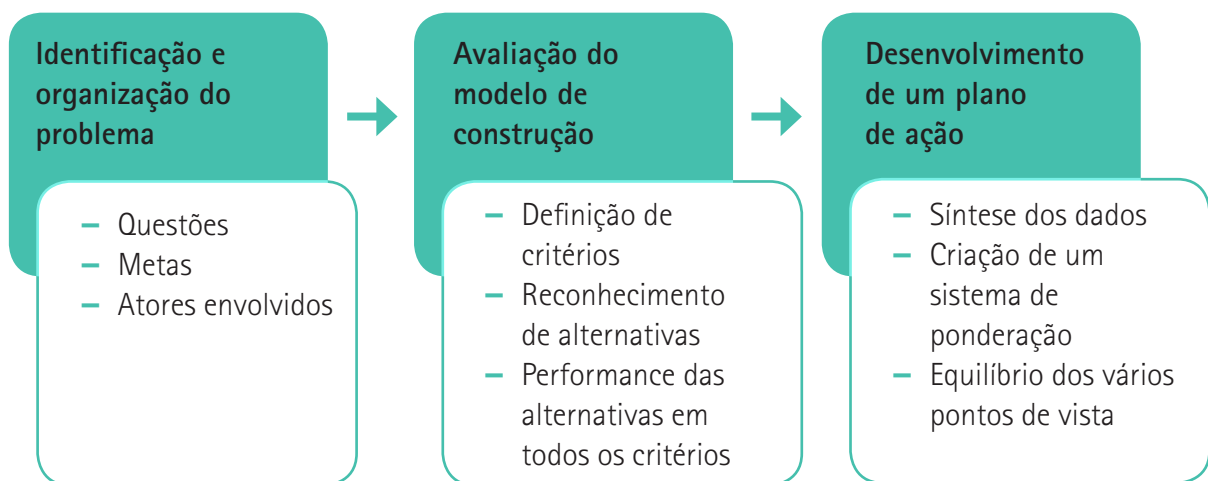


Figura 1 – Processo geral da tomada de decisão baseada em multicritérios.

Fonte: adaptado de Belton e Stewart (2001).

Para sensibilizar o maior número de atores, diversos mecanismos e procedimentos foram definidos na elaboração do PRGIRS/BS, visando mobilizá-los para contribuir e serem corresponsáveis pelo processo. As estratégias foram definidas pelo Comitê Gestor do projeto, formado por técnicos do IPT, da AGEM, das Secretarias Municipais das nove Prefeituras da Baixada Santista, do Governo do Estado de São Paulo e do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista (CBH-BS). O Comitê Gestor teve a atribuição de formular os temas para debate e exerceu papel executivo nas tarefas de organização e viabilização da infraestrutura (convocatória de reuniões, locais apropriados, cópias de documentos, entre outros), com a responsabilidade de garantir o bom andamento do processo de elaboração do PRGIRS/BS.

As principais ações de mobilização e comunicação adotadas no trabalho, bem como o método adotado para alcançá-las estão sintetizados no **Quadro 1** e brevemente descritos nos itens seguintes.

Quadro 1 – Síntese das principais ações de mobilização e comunicação e métodos adotados na elaboração do PRGIRS/BS.

Ações de Mobilização e Comunicação	Estratégia/método utilizado
1. Identificação de atores	Busca de atores-chave na área de resíduos sólidos por meio de consulta aos Planos Municipais de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, reuniões técnicas e eventos na Baixada Santista, auxílio dos próprios atores previamente identificados, pela atuação da Câmara Temática de Meio Ambiente e Saneamento, do Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB) e da AGEM.
2. Criação do Grupo de Sustentação	Seleção de entidades da sociedade civil, abertura para a inscrição e definição dos representantes em reunião oficial da Câmara Temática do Meio Ambiente e Saneamento do CONDESB e Comitê Gestor do PRGIRS/BS.
3. Definição de ferramentas de mobilização de atores	Criação de um <i>mailing list</i> com contatos, para envio de informações gerais sobre o PRGIRS/BS. Utilização de interface <i>survey monkey</i> para inscrição nas oficinas regionais e microrregionais e coleta de dados. Realização de audiências públicas, oficinas regionais e microrregionais de trabalho e um evento para divulgação do PRGIRS, com linguagem que possibilite a expressão e debate de opiniões individuais ou coletivas.
4. Preparação de atividades para as oficinas	Levantamento de opiniões (público, Comitê Gestor e Grupo de Sustentação), vídeos e atividades interativas e participativas para abordar o conteúdo técnico de forma lúdico-pedagógica.
5. Divulgação dos produtos e resultados	Criação de um <i>hot site</i> , elaboração de um Plano de Comunicação, realização de audiências públicas, criação de identidade visual e relatório personalizado.

Fonte: elaborado pelos autores.

2.1 Identificação de atores

O desenvolvimento dos trabalhos previu a participação de diferentes atores de todos os municípios, sendo esses atores sociais, econômicos e institucionais. Também foram envolvidos atores de outras instâncias de participação e controle social, com foco na gestão de resíduos sólidos, como instrumento permanente de interação entre a União, o Estado, os Municípios e a sociedade, incluindo os catadores e catadoras de materiais recicláveis, organizados ou não. Um constante processo de interação entre os diversos atores envolvidos, bem como entre a equipe técnica encarregada do trabalho, foi realizado ao longo da execução do PRGIRS/BS, em processo permanente de validação das propostas técnicas sugeridas e de forma a conferir maior legitimidade às intervenções que deverão ser realizadas a partir do Plano elaborado.

A identificação de atores sociais e institucionais intervenientes na área de estudo foi feita por meio do levantamento de atores-chave no segmento de resíduos sólidos, conhecidos pela comunidade e pelo poder público local, bem como possíveis multiplicadores do processo de envolvimento da sociedade na construção do PRGIRS/BS. Uma identificação prévia das instituições e entidades foi feita a partir de consulta aos Planos Municipais de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PMGRS) e também ao banco de dados com contatos sistematizados do Laboratório de Resíduos e Áreas Contaminadas do Centro de Tecnologias Geoambientais do IPT. Todos os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) já possuem seus PMGRS elaborados (PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE BERTIOGA, 2016; PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE MONGAGUÁ, 2013; PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PERUÍBE, 2015; PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE, 2014; PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO, 2012; PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ, 2012; PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHAÉM, 2014; PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, 2012; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO VICENTE, 2015). A lista preliminar foi aprimorada ao longo do processo com auxílio dos próprios atores previamente identificados, de outros que não fizeram parte do levantamento realizado, pela atuação da Câmara Temática de Meio Ambiente e Saneamento, do Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB), juntamente com a AGEM e a partir de uma série de eventos realizados na Baixada Santista. Esse rol de atores foi convidado a participar do processo de construção do PRGIRS, que contou com oficinas regionais, oficinas microrregionais, audiências públicas microrregionais e audiência regional.

2.2 Criação do Grupo de Sustentação

O Grupo de Sustentação foi concebido para ser o fórum de representação da sociedade civil e o organismo político de participação social (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011) no processo de construção do PRGIRS/BS. A formação desse Grupo foi decidida em reunião da Câmara Temática do Meio Ambiente e Saneamento do CONDESB.

Para a definição do Grupo de Sustentação, foram identificadas entidades que pudessem colaborar para a concretização dos ideais do projeto, garantir o debate e o engajamento de todos os segmentos ao longo do processo participativo e promover o acompanhamento sistemático da elaboração do PRGIRS/BS. Após a definição dos segmentos que deveriam compor o Grupo, pelo Comitê Gestor, um convite foi enviado para cada entidade, solicitando uma indicação regional do segmento e explicando que o grupo seria responsável pelo levantamento, validação de informações e mobilização de atores ao longo do processo e das oficinas e audiências públicas, tornando-se corresponsável pelo estudo.

2.3 Definição de ferramentas de mobilização de atores

De uma maneira geral, a mobilização depende tanto da troca de informações geradas (divulgação, comunicação e compartilhamento) quanto da forma de abordagem do tema (quantidade de encontros, dinâmicas escolhidas e condução).

Na elaboração do PRGIRS/BS foram adotadas diferentes ferramentas para que a sociedade pudesse opinar, sugerir, criticar e contribuir em todas as etapas executadas, incluindo:

- criação de um *mailing list* com contatos, para envio de releases ou boletins informativos periódicos sobre os produtos do plano, datas dos eventos, oficinas e audiências, visando à participação do maior número de pessoas nos encontros, sensibilização da temática, e divulgação da importância da elaboração do PRGIRS/BS. Foi também uma ferramenta para sanar dúvidas e para o recebimento de sugestões;
- utilização do aplicativo *SurveyMonkey* para inscrição nas oficinas regionais e eventos, o que auxiliou na sistematização de informações e permitiu obter estatísticas para a análise dos dados coletados. A ferramenta também foi utilizada para coleta de dados, como estratégia de mobilização social e participação desde a inscrição para as oficinas; e
- realização de eventos, tais como audiências públicas; oficinas regionais e microrregionais de trabalho; evento para divulgação do PRGIRS/BS, com linguagem que possibilitasse a expressão e debate de opiniões individuais ou coletivas.

2.4 Preparação de atividades para as oficinas

As oficinas foram planejadas para permitir a participação direta de diferentes atores na elaboração do PRGIRS/BS, fundamental para a gestão adequada dos resíduos sólidos na RMBS quanto aos seus aspectos ambientais, econômicos e sociais.

Cada encontro foi cuidadosamente programado pelo Comitê Gestor do PRGIRS/BS, com apoio do Grupo de Sustentação e prefeituras que sediaram os eventos, a partir dos objetivos a serem atingidos em cada etapa do PRGIRS/BS. A opinião dos atores mapeados também foi considerada na organização das oficinas microrregionais, quando foi solicitada a indicação de tema de discussão e a sugestão (não obrigatória) de algum tema que o participante tivesse interesse de ver abordado no evento.

Diferentes práticas para abordar o conteúdo técnico de forma lúdica foram adotadas nas oficinas (regionais e microrregionais), como vídeos e atividades interativas e participativas. Ao final de cada evento, um resumo da discussão era apresentado com espaço para o debate sobre as questões apresentadas pelos participantes. As contribuições advindas dos eventos foram avaliadas e tratadas, visando integrá-las ao PRGIRS/BS.

Os eventos foram realizados com linguagem que possibilitasse a expressão e debate de opiniões individuais ou coletivas e serviram para o desenvolvimento da tomada de decisão compartilhada associada à gestão dos resíduos sólidos. Todos os encontros foram registrados e documentados por meio de listas de presença, gravação e transcrição dos eventos finalizados em relatório de atividades e registros fotográficos, os quais foram posteriormente disponibilizados a todos os atores mapeados e participantes dos eventos das oficinas.

2.5 Divulgação dos produtos e resultados

Comunicar as etapas de elaboração do PRGIRS/BS e dar publicidade aos eventos que envolvem a participação da sociedade (audiências, oficinas, reuniões presenciais e virtuais) é fundamental para que todos se sintam responsáveis por contribuir e se corresponsabilizar pelo processo de elaboração das diretrizes e tecnologias, implementação das ações e monitoramento das metas definidas para a região. A divulgação é, também, fator de mobilização e controle da sociedade sobre os serviços públicos, pois o acesso às informações estimula a participação no processo de formulação da política, de planejamento e de acompanhamento da implementação das ações de gestão dos resíduos sólidos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2011).

Um canal de comunicação e publicidade foi aberto no site da AGEM logo no início dos trabalhos (<http://www.agem.sp.gov.br/planoderesiduossolidos>), no qual todas as informações, agenda de eventos, notícias e documentos foram disponibilizados a todos os interessados em acompanhar e contribuir com a elaboração do PRGIRS/BS, garantindo transparência ao processo. Esse *hot site* do projeto também foi um meio de comunicação e registro de sugestões por parte da sociedade, permitindo que qualquer um se manifestasse a respeito do trabalho em qualquer momento.

Um Plano de Comunicação foi elaborado para definir estratégias de divulgação das ações previstas na elaboração do PRGIRS/BS e para dar publicidade aos eventos que envolvem a participação da sociedade. O Plano considerou como instrumentos de divulgação os meios oficiais (sites dos governos municipais e estadual, da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, do IPT, da AGEM, entre outros), mas, principalmente, as mídias locais, regionais e de alcance estadual (portais de notícias, jornais, revistas, rádios e televisão). Uma linha de comunicação com os diversos canais foi definida para estimular os veículos a divulgarem não apenas os eventos pré-agendados, mas também para produzirem reportagens que, direta ou indiretamente, promovessem a divulgação do trabalho.

As audiências públicas foram outra forma de envolver e divulgar os produtos do PRGIRS/BS. Em cada audiência, uma ata era elaborada contendo o descritivo das atividades realizadas, bem como um relato das manifestações. Juntamente com as atas os seguintes materiais eram anexados: regulamento da audiência, materiais divulgados na mídia e no diário oficial, cópia da lista de presença, cópia das perguntas e questionamentos dos participantes (os quais foram respondidos) e material de apoio utilizado com os principais resultados do panorama dos resíduos sólidos na RMBS apresentados.

3 Resultados e Discussão

As estratégias de mobilização social e comunicação adotadas resultaram na identificação inicial de 400 atores pertencentes a diferentes segmentos da sociedade, envolvendo esferas da administração pública (municipal, estadual e federal), iniciativa privada, órgãos reguladores, universidades, ONGs e derivados, profissionais autônomos, sindicatos, associações e cooperativas, além de cidadãos sem vínculos associativos. Essa lista foi fundamental para chamar as pessoas a participarem dos eventos e da construção participativa do PRGIRS/BS e divulgar os produtos gerados e também para a definição do Grupo de Sustentação do PRGIRS/BS. A estrutura institucional inovadora proposta na Baixada Santista, na figura do Comitê Gestor e do Grupo de Sustentação está apresentada na **Figura 2**.

O Grupo de Sustentação foi formado por representantes de seis segmentos: Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA – Conselhos de Itanhaém, COMDEMA Praia Grande, COMDEMA Santos, COMDEMA Mongaguá), Universidades (UNAERP, UNESP, UNIBR, UNISANTA, UNIFESP, USP), Vereadores (Municípios de Guarujá, Peruíbe e São Vicente), Associações Profissionais (OAB São Vicente, Associação de Engenheiros e Arquitetos – AEA de Bertioga, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe, e AEA/UALP Santos), representantes dos catadores (ABC Marbas de Cubatão e Catadores de Guarujá) e Associações Comerciais (Comércio Varejista de Santos e CDL Santos).



Figura 2 – Composição do Comitê Gestor e do Grupo de Sustentação do PRGIRS/BS.

Fonte: elaborado pelos autores.

O Grupo de Sustentação teve como finalidade auxiliar o Comitê Gestor a responder, repassar e validar os dados coletados e auxiliar na realização de visitas técnicas pelo IPT, além de auxiliar na organização das oficinas. Foram definidos interlocutores para facilitar e dinamizar o trânsito de informações entre o Comitê Gestor e os diversos setores da sociedade. Ao longo do processo, uma série de reuniões, atividades e informações foi gerada com a participação dos atores do Grupo de Sustentação, por meio de levantamentos de dados e atividades interativas que foram incorporadas às informações do PRGIRS/BS.

Ao longo dos 12 meses de duração da elaboração do PRGIRS/BS, 11 eventos públicos abertos foram realizados em diferentes cidades da Baixada Santista e um foi feito na sede do IPT, em São Paulo (Painel de Especialistas - Arranjos Tecnológicos para o processamento de resíduos sólidos urbanos), conforme ilustra a **Figura 3**. Na Baixada Santista, foram duas oficinas regionais, três oficinas microrregionais, duas audiências públicas e um workshop (oficina técnica) sobre Sistemas Integrados de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos: Alternativas Tecnológicas. O Painel de Especialistas foi uma iniciativa da equipe do IPT para proporcionar uma discussão com profissionais renomados em áreas do conhecimento relacionadas às alternativas tecnológicas disponíveis no mercado. Permitiu discutir e elencar possíveis alternativas tecnológicas que foram apresentadas no PRGIRS/BS.

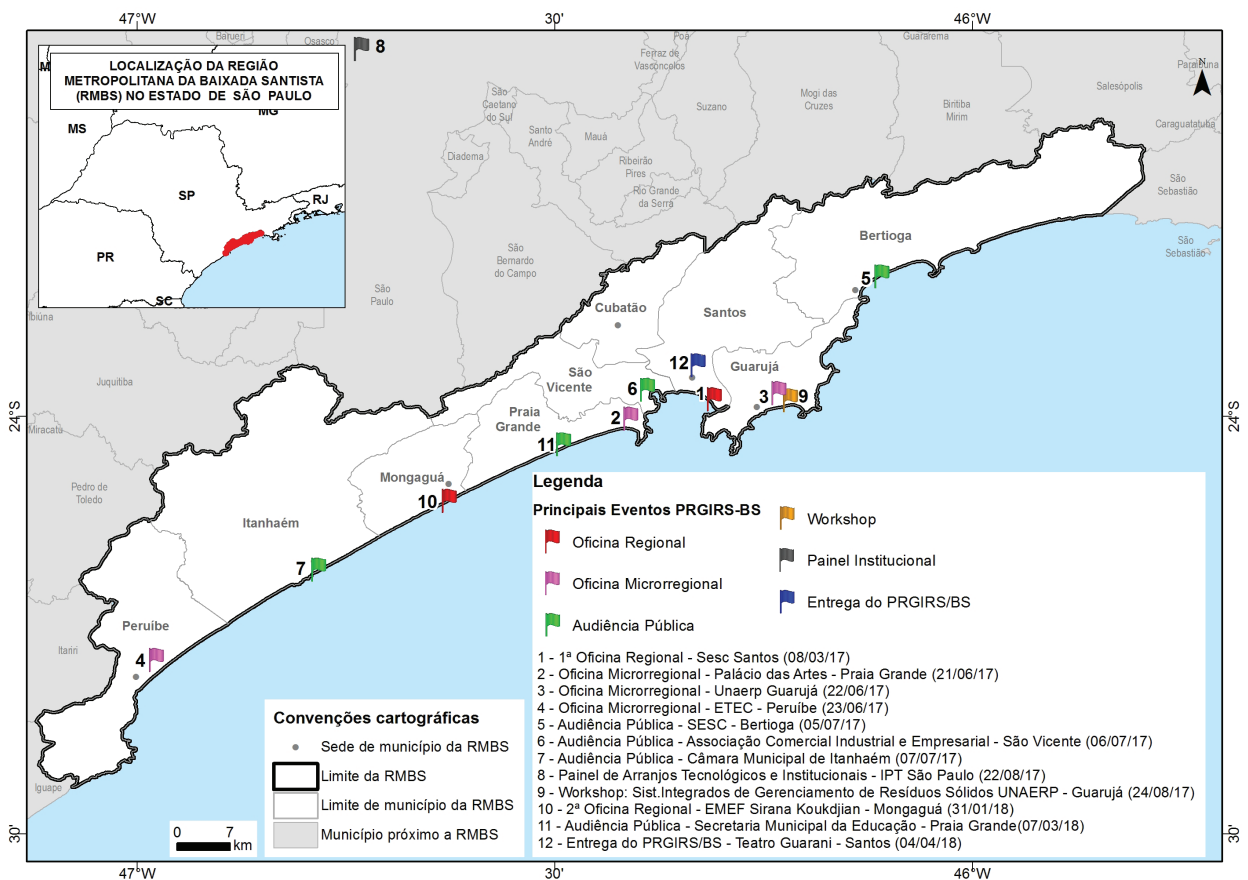


Figura 3 – Principais eventos realizados na elaboração do PRGIRS/BS.

Fonte: elaborado pelos autores.

A **Figura 3** mostra, ainda, que todos os municípios da Baixada Santista, a exceção de Cubatão, foram sede dos eventos realizados. Essa estratégia de descentralização do local de execução facilitou a participação em termos de logística, resultando na mobilização e presença de representantes dos nove municípios nos eventos. Um total de 838 pessoas esteve presente nos 12 eventos supracitados (**Figura 4**).

Participação dos principais eventos realizados

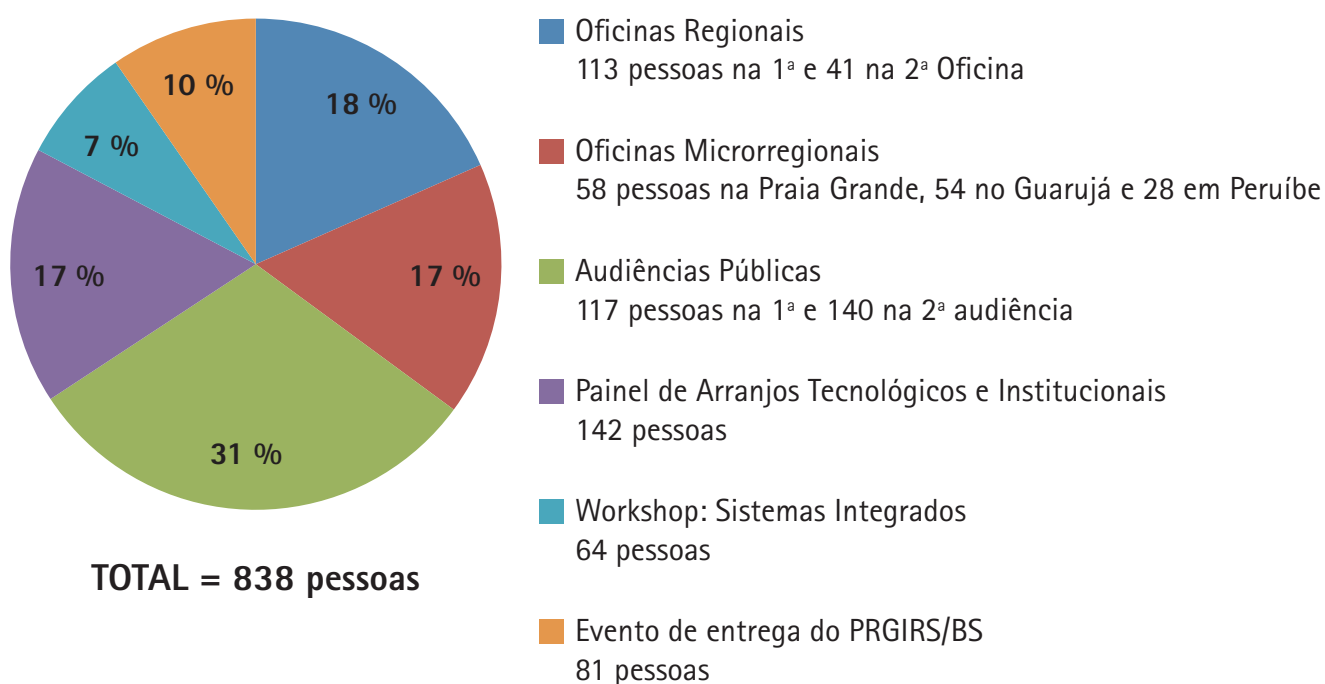


Figura 4 – Número de participantes nos principais eventos realizados na elaboração do PRGIRS/BS.
Fonte: elaborado pelos autores.

O aplicativo *SurveyMonkey* foi uma das ferramentas de mobilização utilizadas no PRGIRS/BS. Na 1ª Oficina Regional, o aplicativo foi utilizado para a elaboração de uma enquete *on-line* no momento da inscrição. O interessado poderia responder a uma questão técnica, não obrigatória, sobre a escolha do fator que mais afeta a gestão eficaz dos resíduos sólidos, com espaço para justificar a sua escolha. Os resultados permitiram obter um primeiro conjunto de informações sobre a percepção dos atores sobre o entendimento dos fatores que mais afetam a gestão eficaz do lixo nos municípios. Nas oficinas microrregionais, a ferramenta foi utilizada na etapa de organização dos eventos, solicitando-se que o participante indicasse o tema a ser trabalhado na oficina e a sugestão, não obrigatória, de algum outro tema de interesse. Os resultados dessa segunda enquete auxiliaram na organização do evento, tendo sido selecionados os seguintes temas: Resíduos Sólidos Domiciliares - Coleta Seletiva e Logística Reversa; Resíduos da Construção Civil; Educação Ambiental e Lixo Marinho, Pesca e Ambientes Naturais. A mesma estratégia foi adotada na 2ª Oficina Regional, mas para a indicação da seção temática de interesse. Esses exemplos representam uma estratégia de mobilização e participação desde a inscrição (Figura 5).

a) 1ª Oficina Regional – 08/03/2017 – Santos – SP

1 - Na sua opinião qual o fator que mais afeta (positivamente ou negativamente) a gestão eficaz do lixo nos municípios?
Ordene do mais importante (1) para o menos importante (6).

	1	2	3	4	5	6
Ambiental	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Financeiro/econômico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Institucional/organizacional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Político/legal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sócio/cultural	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Técnico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

1.2 - Comente a sua escolha:

Anterior
Concluído

b) Pré-inscrição nas Oficinas Microrregionais

* Escolha o local e a data para participar desta Oficina Microrregional:

Praia Grande – 21/06/17 Guarujá – 22/06/17 Peruibe – 23/06/17

* A oficina prevê sessões de discussão paralelas. Assinale qual sessão você gostaria de participar.

Resíduo domiciliar – coleta seletiva
 Logística reversa – acordos setoriais
 Resíduos de construção civil
 Serviços de saúde, pontos, limpeza urbana
 Educação ambiental

* Você sugere alguma outra sessão?

Sim
 Não

Qual?

Anterior
Concluído

Figura 5 – Utilização da ferramenta *SurveyMonkey* para a coleta de informações e como estratégia de mobilização no ato da inscrição: (a) na 1ª Oficina Regional, (b) nas Oficinas microrregionais. Fonte: *SurveyMonkey*.

As três principais partes que constituem um plano de gestão integrada e regional de resíduos sólidos foram amplamente divulgadas e discutidas nos eventos participativos. Na 1ª Oficina Regional o foco foi a identificação dos problemas associados à gestão de resíduos sólidos (ETAPA 1. Panorama/Diagnóstico). Nas três oficinas microrregionais foram discutidos os temas: Resíduos Sólidos Domiciliares - Coleta Seletiva e Logística Reversa; Resíduos da Construção Civil; Educação Ambiental e Lixo Marinho, Pesca e Ambientes Naturais (ETAPA 2. Prognóstico). O objeto da 2ª Oficina Regional foi a complementação e validação das diretrizes e estratégias do PRGIRS/BS, com a participação de atores convidados (ETAPA 3. Diretrizes e estratégias), a partir dos dados obtidos nos eventos anteriores. A **Figura 6** ilustra as dinâmicas participativas aplicadas.

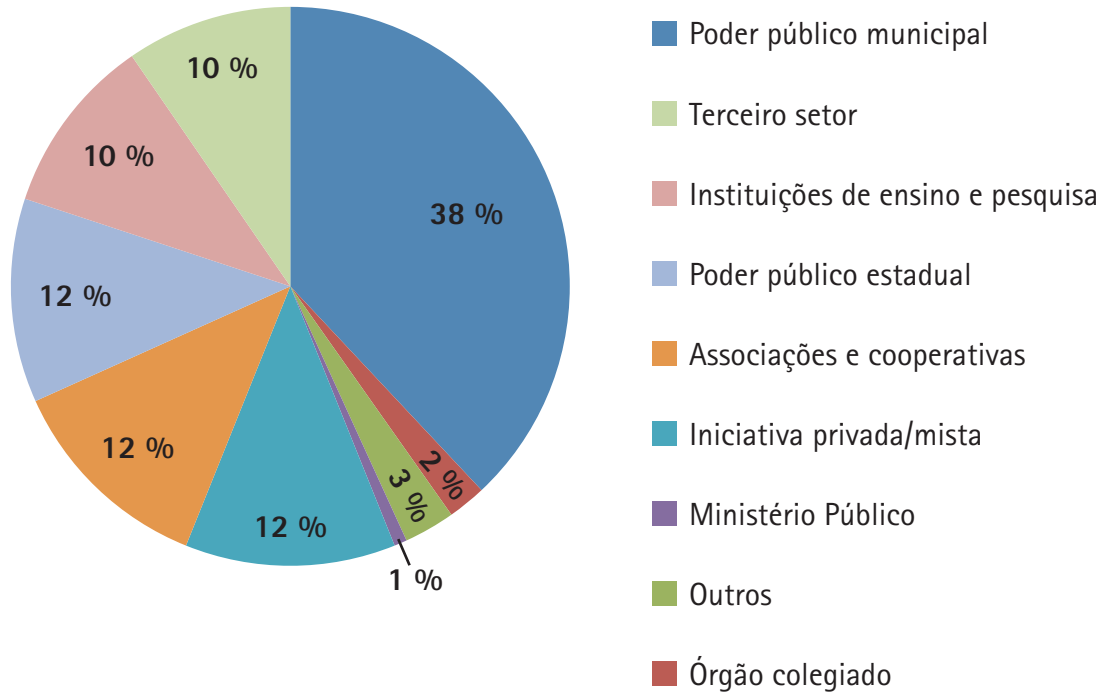


Figura 6 – Dinâmicas aplicadas nas oficinas: (a) dinâmica em grupo para discussão dos problemas associados à gestão de resíduos sólidos (1ª Oficina Regional), (b) Seções temáticas para discussão de dados dos diferentes tipos de resíduos (Oficinas microrregionais).

Fonte: elaborado pelos autores.

Analisando o perfil dos participantes das dinâmicas aplicadas nas duas oficinas regionais e três microrregionais (**Figura 7**), verifica-se que foi possível mobilizar representantes de diferentes categorias. O poder público municipal foi o segmento que contou com maior número de participantes (38 % do total), seguido das associações e cooperativas (12 %); iniciativa privada/mista (12 %), poder público estadual (12 %), instituições de ensino e pesquisa (10 %) e entidades do terceiro setor (10 %). Também compareceram representantes de órgãos colegiados (COMDEMA, Comitês, Conselhos, entre outros), do Ministério Público, do poder público federal, pessoas físicas e representantes da classe política. Como resultado, foi possível incorporar dados e contribuições dos diferentes atores conhecedores da realidade dos resíduos sólidos da Baixada Santista no PRGIRS.

Participação nas dinâmicas das oficinas do PRGIRS/BS, por segmento



Categorias de atores	1ª Oficina	Oficinas Micro	2ª Oficina	TOTAL
Poder público municipal	31	55	17	103
Iniciativa privada/mista	9	16	8	33
Associações e cooperativas	10	20	3	33
Poder público estadual	20	6	6	32
Instituições de ensino e pesquisa	20	8	0	28
Terceiro setor	14	7	5	26
Órgão colegiado	2	2	2	6
Ministério Público	2	0	0	2
Outros (Poder público federal, políticos, pessoa física)	5	3	0	8
TOTAL	113	117	41	271

Figura 7 – Participantes das dinâmicas participativas aplicadas nas oficinas do PRGIRS/BS, por segmento.

Fonte: elaborado pelos autores.

Além disso, duas audiências públicas foram realizadas para validar o Panorama e a versão final do PRGIRS/BS, garantindo a legitimidade do processo. Todos os questionamentos feitos pelos participantes foram respondidos e as contribuições avaliadas como relevantes foram incorporadas ao PRGIRS/BS.

Como resultado, todas as etapas previstas para a elaboração do PRGIRS/BS foram cumpridas com participação social e os produtos entregues foram amplamente divulgados no canal de comunicação e publicidade aberto no site da AGEM (<http://www.agem.sp.gov.br/planoderesiduossolidos/>, **Figura 8**). Ao longo dos 12 meses, todas as informações, notícias e documentos foram disponibilizados no *hot site*, garantindo transparência ao processo.



Figura 8 – Tela inicial do *hot site* do projeto.
Fonte: AGEM, 2018.

Além do *hot site*, uma ampla cobertura de imprensa foi dada aos trabalhos, conforme previsto no Plano de Mobilização Social e Comunicação. No total, foram geradas 175 notícias (**Quadro 2**), em diferentes meios de comunicação. Conforme ressaltado na **Figura 9**, do total, 75 % foram por outros meios de comunicação e apenas 25 % diretamente pelo IPT e pela AGEM. Ressalta-se que, na avaliação do impacto, essas matérias foram consideradas 86 % positivas, 9 % negativas e 5 % neutras (**Figura 10**).

Quadro 2 – Total de notícias geradas e tipo de fonte (dados de outubro de 2016 a abril de 2018).

Fonte de Notícias	Número	Origem	
Site IPT	12	Veículos próprios	25 %
Site AGEM	32		
Mídias Web	80	Inserções na mídia (imprensa externa)	75 %
Jornais	43		
Televisão	3		
Rádio	3		
Revistas	2		
TOTAL	175		

Fonte: elaborado pelos autores.

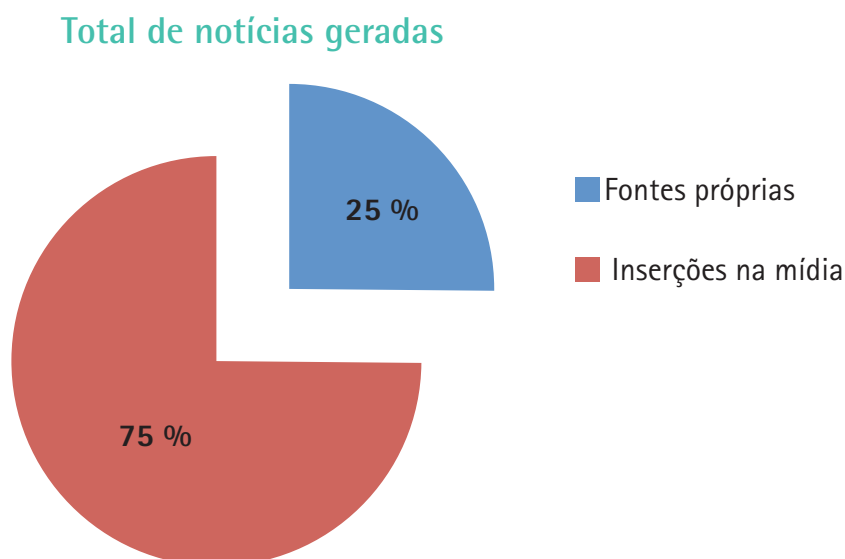


Figura 9 – Fonte das notícias geradas.
Fonte: elaborado pelos autores.

Impacto das notícias na imagem do IPT

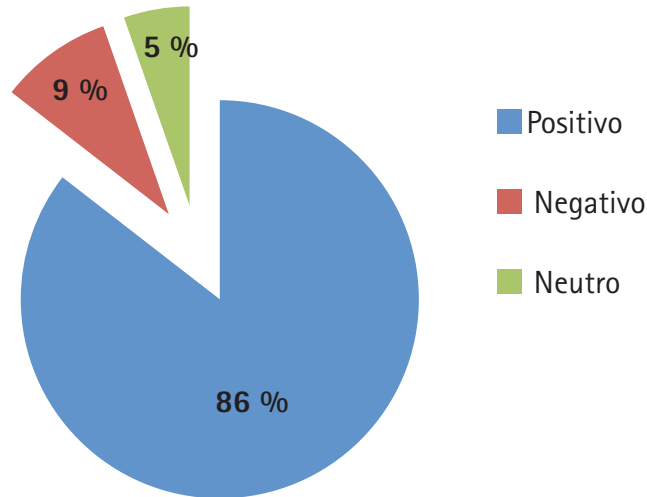


Figura 10 – Avaliação do impacto das notícias na imagem do IPT.

Fonte: elaborado pelos autores.

As Figuras 11 e 12 apresentam alguns exemplos de notícias relacionadas ao projeto divulgadas ao longo do processo de elaboração do PRGIRS/BS.



Figura 11 – Divulgação Oficina, no município de Guarujá.

Fonte: <http://www.guaruja.sp.gov.br/index.php/2017/06/27/oficina-do-plano-regional-de-gestao-de-residuos-solidos-e-realizada-em-guaruja/>



Figura 12 – Divulgação do PRGIRS/BS, no Diário do Litoral.

Fonte: <http://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/plano-regional-chega-ao-estudo-de-viabilidade-tecnica/103536/>

Destaca-se também que foi feita contagem de acessos após postagem no site no IPT, perfazendo 1.874 acessos para as 12 matérias postadas entre os meses de outubro de 2016 e abril de 2018. No **Quadro 3**, apresenta-se o número de acessos ao longo das postagens realizadas no Facebook da AGEM.

Quadro 3 – Número de postagens e acessos no Facebook da AGEM.

Seis postagens referentes ao Plano de Resíduos Sólidos feitas em 2018:

- 25 de janeiro – 413 pessoas alcançadas (chamada para Oficina Regional – Diretrizes do PRGIRS/BS)
- 01 de fevereiro – 158 pessoas alcançadas
- 16 de fevereiro – 196 pessoas alcançadas
- 27 de fevereiro – 320 pessoas alcançadas (liberação da Minuta)
- 08 de março – 238 pessoas alcançadas
- 05 de abril – 265 pessoas alcançadas (entrega do PRGIRS/BS)

A maioria das postagens foi feita durante 2017, com grande destaque para os anúncios/divulgação das audiências públicas e divulgação de relatórios técnicos.

Alguns exemplos de postagens com grande alcance e os assuntos abordados:

- 09 de março – 223 pessoas alcançadas (anúncio – *hot site* no ar)
- 23 de março – 367 pessoas alcançadas (divulgação do relatório técnico)
- 21 de junho – 840 pessoas alcançadas (anúncio da primeira audiência pública microrregional)
- 26 de junho – 743 (ainda sobre as audiências)

Em 2016, as postagens alcançaram um número bem menor:

- 24 de outubro – 90 pessoas (assinatura do convênio)
- 26 de outubro – 50 pessoas
- 27 de outubro – 49 pessoas
- 02 de dezembro – 186 pessoas
- 19 de dezembro – 262 pessoas
- 21 de dezembro – 172 pessoas

Fonte: elaborado pelos autores.

Finalmente, deve-se salientar que houve uma preocupação da equipe em definir uma identidade visual própria para o PRGIRS/BS e desconectá-lo dos relatórios técnicos característicos do IPT. Assim, para facilitar a comunicação do conteúdo, separou-se o conteúdo administrativo, sintetizado em um relatório gerencial IPT, do conteúdo do PRGIRS/BS, o qual foi diagramado (versão impressa e versão *on-line*) e disponibilizado visando garantir a sua ampla divulgação.

4 Conclusões

A participação social representa um grande desafio para a construção de sociedades democráticas. No Brasil, a participação dos movimentos sociais tem desempenhado papel importante para esse processo e para a elaboração de políticas públicas com os vários setores formadores da sociedade brasileira.

A tomada de decisão em resíduos sólidos, por envolver vários atores e várias etapas de uma cadeia, é complexa. Dessa forma, a definição de alternativas tecnológicas deve preceder de uma ampla discussão, respeitando os aspectos sociais, ambientais e econômicos do local onde serão implantadas. Entende-se que não existe uma solução única e que arranjos e associações devem ser avaliados, considerando as características dos resíduos, da infraestrutura existente, das partes interessadas, bem como de requisitos legais, sociais e econômicos.

A participação no processo de elaboração do PRGIRS/BS pautou-se na mobilização social para a discussão dos problemas, alternativas e soluções relativas aos resíduos sólidos. Houve, durante todo o processo, uma grande preocupação em assegurar a participação e a transparência no estabelecimento de critérios na elaboração do PRGIRS/BS por meio de procedimentos metodológicos previamente definidos.

Para isso, foi fundamental identificar atores sociais, cujas percepções e conhecimento a respeito dos resíduos sólidos, características locais e condições socioeconômicas e culturais do público alvo contribuíram sobremaneira para a elaboração, divulgação e acompanhamento do PRGIRS/BS.

A realização de eventos, adoção de ferramentas de mobilização e divulgação constante dos produtos gerados permitiu o envolvimento de mais de 800 pessoas, resultando em 175 notícias e um Plano Regional elaborado com participação social.

As estratégias de mobilização social resultaram na coleta de contribuições bastante relevantes que colaboraram para avaliar e complementar cada etapa de elaboração do PRGIRS/BS. O documento final incorporou as contribuições cabíveis e pertinentes dos processos de consulta e audiências públicas e oficinas advindas de diferentes atores, do setor público e da sociedade em geral. Foram agregadas informações técnicas, sociais, culturais, legais, ambientais, econômicas, primando sempre pela participação legítima (fundada no direito, na razão ou na justiça).

Contudo, para a efetiva aplicação do PRGIRS/BS, é fundamental o compromisso e a participação de todos os atores que deverão continuar mobilizados para sua efetiva implantação.

5 Agradecimentos

Os autores agradecem ao Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista pelo financiamento do projeto, por meio do Fundo Estadual de Recursos Hídricos e a todos os atores que auxiliaram na construção participativa do PRGIRS/BS - representantes do CONDESB - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista; representantes da Câmara Temática do Meio Ambiente e Saneamento do CONDESB; técnicos da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), da Secretaria de Energia e Mineração e da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp); Equipe IPT; Equipe AGEM e Grupo de Sustentação do PRGIRS/BS.

6 Referências

BELTON, V.; STEWART, T. **Multiple criteria decision analysis: an integrated approach**. London: Kluwer Academic Publishers, 2001.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 ago. 2010a.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 2010b.

GUERRERO, L. A.; MAAS, G.; HOGLAND, W. Solid waste management challenges for cities in developing countries. **Waste Management**, v. 33, n. 1, p. 220–232, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. **PRGIRS/BS – Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista. Etapa 2 – Panorama dos Resíduos Sólidos na Baixada Santista (Produtos 2 e 3): ANEXO B – Plano de Mobilização Social e Divulgação Revisado**. São Paulo: IPT, 2017. (Relatório Técnico nº 150 013-205).

MENEGHELLO, F. F.; TEIXEIRA, C. E. **Plano regional de gestão integrada de resíduos sólidos da Baixada Santista, PRGIRS/BS** [livro eletrônico]. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo; Santos: Agência Metropolitana da Baixada Santista, 2018. (IPT Publicação; 3029) 500 Mb ; PDF

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. **Guia para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos**. Brasília: MMA, 2011. 289 p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/_arquivos/guia_elaborao_plano_de_gesto_de_resduos_rev_29nov11_125.pdf> Acesso em: 10 jun. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE BERTIOGA. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. Bertiooga: PMB, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE MONGAGUÁ. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS**. Mongaguá: PMM, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PERUÍBE. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. Peruíbe: PMEBP, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Praia Grande – PGIRS**. Praia Grande: PMPG, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. Cubatão: PMC, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Guarujá**. Guarujá: PMG, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITANHAÉM. **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Itanhaém/SP – Versão preliminar**. Itanhaém: PMI, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Santos**. Santos: PMS, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO VICENTE. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Vicente PMGIRS–SV. Versão preliminar para consulta pública**. São Vicente: PMSV, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Lei Federal nº 12.300, de 16 de março de 2006. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 17 mar. 2006.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n° 54.645, de 5 de agosto de 2009. Regulamenta dispositivos da Lei n° 12.300 de 16 de março de 2006, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e altera o inciso I do artigo 74 do Regulamento da Lei n° 997, de 31 de maio de 1976, aprovado pelo Decreto n° 8.468, de 8 de setembro de 1976. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 5 ago. 2009.

SILVA, R. C. **Metodologias participativas para trabalhos de promoção de saúde e cidadania**. São Paulo: Vetor, 2002. 41 p.