

Apresentação de Análise Técnica e Proposição de Alternativas à PPP DOS RESÍDUOS URBANOS DE PORTO ALEGRE

Grupo de Trabalho sobre a Gestão
de Resíduos Sólidos POA



Introdução



- **Grupo técnico** de diversas áreas (Direito, Engenharia, Administração Pública e social, Administração de empresas, Sociologia, Comunicação, Informática, Educação). E diversas instituições: professoras/es e estudantes da UFRGS, UNISINOS, profissionais, organizações sociais e catadores e catadoras.
- **Constatações iniciais:** prazo exíguo para a consulta pública, limitação da participação social. Contraria princípios do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMIRGS) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).
- Nossa pergunta de início: **é esta uma boa proposta para Porto Alegre?** Quais são seus principais problemas? Que propostas alternativas podem ser feitas?

Dois documentos disponíveis:



Documento 1 - Análise da proposta de PPP dos Resíduos Urbanos de Porto Alegre

I. Síntese da proposta da Prefeitura: organizar o que está disperso nos 23 anexos.

II. Análise

1 - Sobre participação pública e prazos da consulta pública

2 - Sobre a natureza do problema da gestão de resíduos em cidades

3 – Sobre planejamento e viabilidade

4 – Sobre Eficiência Operacional e automação

5 – Sobre Governança e Transparência

6- Sobre as Receitas e Sustentabilidade Econômica

Considerações finais

Documento 2 - Proposição de alternativas a elementos críticos da PPP dos Resíduos Urbanos de Porto Alegre

I. Contextualização

II. Premissas que devem nortear a gestão de resíduos e como são contrariadas pela PPP

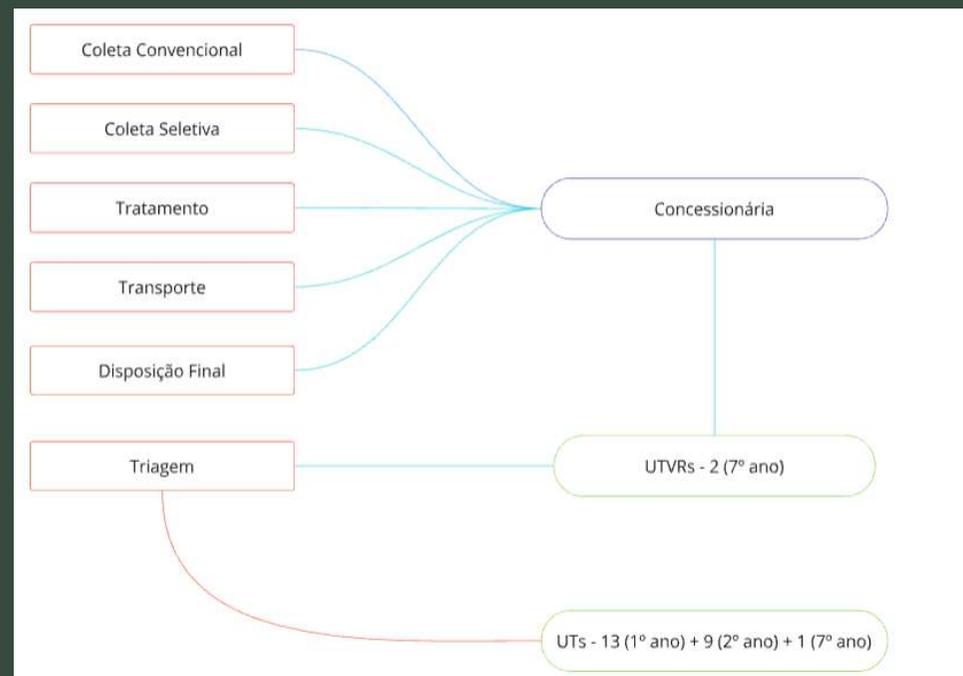
III. Alternativas à PPP: o que fica e o que muda?

A PROPOSTA DA PREFEITURA:

Parceria Público-Privada (PPP) para a gestão dos resíduos sólidos, com uma empresa privada assumindo quase toda a operação por 35 anos.

A empresa Concessionária terá a exclusividade de realizar a quase totalidade dos serviços de gestão de resíduos sólidos: coleta, tratamento, transporte e destinação dos resíduos à sua disposição final.

Continuidade das Unidades de Triagem (UTs): associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis continuam fazendo a triagem de resíduos da coleta seletiva. **Adquirem caráter de terceirizadas**, com vulnerabilidade jurídica.



Não há um direcionamento definido para os **catadores informais**/individuais.

UTVRs: Unidades de Tratamento e Valorização de resíduos.

Grande parte do detalhamento do funcionamento da PPP será definido após a contratação. A concessionária deve apresentar os seguintes planos 6 meses após a assinatura do contrato:

- Plano de Investimentos, Operação e Conservação;
- Plano de Emergência e Contingência;
- Plano de Comunicação Social e Educação Ambiental;
- Plano de Inclusão e Proteção Social dos Catadores.

Os planos serão revisados a cada 5 anos.



Formas De Remuneração Da Concessionária

Contraprestação Pecuniária:

- A maior parte da remuneração da concessionária será paga pelo município, com um valor médio de R\$267,7 milhões por ano. (Custos com serviços contratados pelo DMLU em 2022: R\$266,2 milhões.

Receitas Alternativas:

- A concessionária também poderá gerar receitas adicionais pela gestão de resíduos de grandes geradores, comercialização de materiais recicláveis e venda de créditos de recicláveis.



ANÁLISE DA PPP: PRINCIPAIS PROBLEMAS



1. FALTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PRAZO DA CONSULTA PÚBLICA

Problemas Identificados:

- A proposta de PPP foi elaborada sem a participação da sociedade, contrariando princípios do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)
- Exclusão dos cidadãos/ partes interessadas: A construção da proposta excluiu os principais atores do processo, como os catadores.
- Consulta Pública Limitada: A consulta pública foi realizada em um período de recesso legislativo e férias escolares (dezembro de 2024 a fevereiro de 2025) e sem transparência, sem detalhar como as contribuições serão processadas.
- Falta de Audiências Públicas.

2. INADEQUAÇÃO DA PPP PARA A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS

- O Desenho é ultrapassado, pois propõe uma alternativa linear, um modelo tradicional que consiste em extrair, transformar e descartar. É insustentável ambientalmente, esgota os recursos naturais. É um modelo rígido, pouco flexível, inadequado para ser executado por 35 anos e para resolver os problemas apresentados, que exigem inovação, experimentação e colaboração entre diferentes stakeholders. A **Gestão de Resíduos é um Problema Complexo**, com múltiplas variáveis, para o qual não existe uma solução definitiva, deve ser gerenciado por meio de abordagens adaptativas e flexíveis.
- "Grande demais para falhar" e "caro demais para ser interrompido"
- **Monopólio e Desmonte da Cadeia de Gestão de Resíduos:** O modelo proposto favorece um monopólio e enfraquece a rede de cooperativas e pequenas empresas envolvidas na gestão de resíduos, impactando empregos e a economia local.
- **Metas altamente insuficientes:** O modelo propõe que a cidade chegue a 55% de desvio de aterro em 35 anos (até 2060), meta menor que a que outros municípios estão se colocando para 2030. (Florianópolis: 60% dos resíduos secos (recicláveis) e 90% dos resíduos orgânicos até 2030). Enquanto isso, Porto Alegre alcançaria míseros 6% de reciclagem em 2030, 18% em 2040 e 22% em 2050. Desconexão com melhores práticas globais.



Características do Problema Perverso	Como lidar com Problemas Perversos
Sem solução definitiva: Não há uma solução clara, exata ou "certa" para o problema. As soluções muitas vezes são temporárias ou parciais.	Abordagem sistêmica: Considerar a interconexão entre os elementos do problema e os impactos das ações.
Altamente interconectado: Esses problemas estão ligados a diversos sistemas, atores e variáveis, o que significa que uma intervenção em uma área pode gerar consequências inesperadas em outras.	Envolvimento dos stakeholders: Buscar diálogo e colaboração para entender perspectivas diversas.
Único e sem precedentes: Cada problema perverso é único em seu contexto, o que dificulta a aplicação de soluções pré-existentes, exige customização.	Experimentação e iteração: Implementar soluções temporárias e ajustá-las conforme se aprende com os resultados.
Dificuldade de definição: O consenso sobre o que constitui o problema, suas causas ou a melhor abordagem para tratá-lo exige múltiplos olhares, diagnósticos e experimentação.	Inovação e criatividade: Procurar abordagens de gestão não convencionais e adaptativas.
Múltiplos stakeholders: Envolve muitos atores com perspectivas, interesses e valores conflitantes.	Aceitação da ambiguidade: Reconhecer que nem sempre haverá uma solução perfeita e definitiva, e seguir ajustando.
Sem "parar para resolver": Não há um ponto em que se declare o problema como completamente resolvido. Ele é contínuo e frequentemente reemerge em novas formas.	
Conexão com outros problemas: Um wicked problem geralmente faz parte de um sistema maior de problemas, também conhecidos como problemas interligados.	

Quadro 2. Características de um Problema Perverso e como se deve lidar com estes



3. A PPP CONTRARIA PREMISAS QUE DEVEM NORTEAR A GESTÃO DE RESÍDUOS EM UMA CIDADE

P1 - Uso de tecnologias que reduzam verdadeiramente o impacto ambiental e fechamento de ciclos de Economia Circular - as tecnologias devem levar à separação de materiais secos e orgânicos tão eficientemente que permitam o aproveitamento máximo de resíduos orgânicos e o aproveitamento máximo dos resíduos secos em novos ciclos de produção (economia circular).



A PPP vai no sentido contrário: estratégia de separação mecanizada dos resíduos em grandes usinas (UTVR): resíduo misturado ao orgânico, transportado em caminhões compactadores e separado na usina gera fragmentos de plásticos e de outros materiais que contaminam o material orgânico, bem como solo, água e outros sistemas naturais.

- ✓ baixa eficiência, mas grandes ganhos para a concessionária
- ✓ alto impacto ambiental: água, solo, ar, animais, pessoas
- ✓ Concorrência com associações de catadores. Estes ficam circunscritos à triagem, ficando todo o resto sob o monopólio da Concessionária.

3.1 A PPP CONTRARIA PREMISAS QUE DEVEM NORTEAR A GESTÃO DE RESÍDUOS EM UMA CIDADE (2)

P2 - Engajamento da população: o bom desempenho do sistema de gestão de resíduos depende de uma população engajada e participante que obedeça às regras de separação e descarte de resíduos;



A PPP vai no sentido contrário: vai contra a ideia de uma população ativa e engajada na separação de resíduos. A separação mecanizada privilegia a MISTURA, não a separação dos resíduos secos e orgânicos na fonte, portanto, não haveria interesse real em EDUCAR a população

- ✓ Não prepara a população a fazer a correta separação. Educação Ambiental falha
- ✓ Na crise climática, a população não estará organizada nem preparada para fazer a correta separação dos seus resíduos (caso da enchente).

3.2 A PPP CONTRARIA PREMISAS QUE DEVEM NORTEAR A GESTÃO DE RESÍDUOS EM UMA CIDADE (3)

P3 - Responsabilidade compartilhada: A PNRS estabelece a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, envolvendo governo, empresas e cidadãos na gestão adequada dos resíduos.;



A PPP concentra o financiamento da logística reversa dos resíduos sobre o cidadão que é o ÚNICO que continuará pagando sua taxa de coleta seletiva

- ✓ Faltam diretrizes ou sinalização da Prefeitura para que as empresas fabricantes, varejistas e demais elos da cadeia sejam co-responsabilizados pelos produtos que despejam no município.

3.3 A PPP CONTRARIA PREMISAS QUE DEVEM NORTEAR A GESTÃO DE RESÍDUOS EM UMA CIDADE (4)

P4 - Governança, participação e controle social, mecanismos de controle - A governança da cadeia de gestão de resíduos (GCGR) deve ser realizada por um conjunto de órgãos públicos e instâncias de participação social que garantam a gestão integrada, transparente e sustentável dos resíduos

A PPP vai no sentido contrário: centraliza a GOVERNANÇA na fiscalização dos contratos com a concessionária, não aponta para uma governança da Cadeia de Gestão de Resíduos.

- ✓ Riscos de conflitos entre a Concessionária, cooperativas e outros elos,
- ✓ falta de diferenciação entre objetivos econômicos e sociais dos envolvidos,
- ✓ falta de inteligência de dados para tomadas de decisões
- ✓ risco de ineficiência e fraudes.
- ✓ Não garante fiscalização eficaz e independente.

OUTROS PROBLEMAS IMPORTANTES: PLANEJAMENTO, RECEITAS, VIABILIDADE E TRANSPARÊNCIA

- **Problemas de eficiência operacional:** Aumento da Taxa de Coleta - a taxa de coleta tende a aumentar, sem garantir que os benefícios financeiros, como créditos de reciclagem e carbono, revertam para a população. **Risco de Serviços de Baixa Qualidade:** O modelo de pagamento baseado na cobertura populacional garante grandes valores à concessionária, mesmo sem melhoria efetiva.
- **Receitas e sustentabilidade econômica:** Falta de Rastreabilidade e Controle Social, Avaliação “Value for Money” (VfM) não apresenta argumentos para justificar a privatização. mas apenas reafirmam a premissa que "o privado é melhor do que o público“
- a fórmula de cálculo da contraprestação pecuniária, mecanismo para induzir a qualificação do serviço prestado, não estimula inovação e qualidade do serviço.
- Os valores utilizados para definir o ganho da concessionária geram um custo ao poder público superior ao que ele teria no caso de captação própria dos recursos?
- Fórmula de cálculo da vantajosidade. Taxa de juros distintas PPP e Poder Público

CONCLUSÕES DA ANÁLISE

- Retomando a nossa pergunta de início: é esta uma boa proposta para Porto Alegre?
- Nossa resposta: Não

A estrutura de gestão proposta, por meio de uma PPP é inadequada, traz mais riscos do que benefícios, está desenhada de uma forma linear, não muda os hábitos do cidadão, penaliza o bolso do contribuinte; também não traz benefícios ambientais; restringe e ameaça a atuação das cooperativas e associações de catadores e catadoras, não é transparente e contradiz os princípios da participação social.

A proposta não menciona a necessidade de políticas públicas de incentivo à população, nem outras políticas que favoreçam os diversos atores da cadeia da reciclagem;

Além disso, não estimula a responsabilidade compartilhada. Continua mantendo à margem o Fabricante de produtos, que pela PNRS deveria se comprometer com a Logística Reversa de resíduos de seus produtos e com a cadeia de reciclagem dos mesmos, fechando ciclos de economia circular.

Pontos problemáticos

O modelo da PPP :

- Separação ineficiente e contaminação dos materiais recicláveis
- Impacto ambiental negativo
- Prejuízo para cooperativas e catadores
- Alto custo e baixo retorno para a população

PROPOSTA: OUTRO MODELO DE GESTÃO DE RESÍDUOS



- ✓ Flexível: metas de médio prazo e não de 35 anos. Soluções progressivas.
- ✓ Transparente: em comunicação permanente com toda a sociedade. Divulgação das metas, das porcentagens atingidas (de desvio de aterro, de reciclagem), dos resultados obtidos, dos investimentos realizados.
- ✓ Adequada às premissas básicas que devem nortear a Gestão de Resíduos, com a devida participação das organizações dos catadores e catadoras.

A PROPOSTA

Dos 19 requisitos mínimos que a PPP propõe para a atividade da CONCESSIONÁRIA, entendemos que 11 podem ser mantidos e os outros precisam ser alterados.

Zoneamento da cidade e criação de Centros de Referência de Gestão de Resíduos (CRGR) que articulem, no território: - Coleta; - Separação e valorização dos resíduos; Educação ambiental com envolvimento e controle da população; Informação regionalizada; - Transparência de dados.

A diretriz norteadora das alterações propostas é a COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA estabelecida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Lei no 12.305/2010), que tem como objetivo fortalecer a inclusão socioeconômica dos catadores de materiais recicláveis na gestão de resíduos urbanos. Diferente da coleta seletiva tradicional, a coleta seletiva solidária prioriza a participação de cooperativas, associações e outras formas de organização de catadores no processo de segregação, coleta e destinação dos resíduos recicláveis.

Assim, as organizações de catadores poderão se transformar em Centros de Referência de Gestão de Resíduos para as populações das zonas/regiões da cidade. Para tanto, devem ter infraestrutura física para realizar as atividades necessárias.

Elementos importantes:

- ✓ Separação na origem como prioridade
- ✓ Valorização dos recicláveis e aproveitamento do resíduo orgânico
- ✓ Participação social e governança transparente
- ✓ Financiamento compartilhado e justo

QUESTÕES FINAIS (PARA A CONTINUIDADE)

Como a Prefeitura vai processar as sugestões? Não são questões pontuais, é o modelo que precisa ser revisto em questões fundamentais para o que Porto Alegre possa ter uma proposta adequada aos desafios atualmente colocados.

Ampliar o debate com a população.

Convidamos a ler os documentos e estamos abertos a novos encontros e aprofundamentos