



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Novas Regras, Velhos Entraves: o Desafio da Gestão dos Resíduos Sólidos nos municípios Brasileiros

**New Rules, Old Impediments: The Challenge of
Solid Waste Management in Brazilian
municipalities**

***Raquel Maria da Costa Silveira**, Doutoranda (Programa de
Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFRN),
raquelmcsilveira@hotmail.com*

***Maria do Livramento Miranda Clementino**, Docente – UFRN,
clement@ufrnet.br*

RESUMO

O presente artigo objetiva estudar os avanços no planejamento e na gestão dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros após a publicação da Lei 12.305/2010, questionando se, para além dos avanços normativos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), contribuiu, de forma concreta, para o planejamento e a gestão desses materiais em nível local. Para tanto, serão utilizados dados secundários para a apresentação do cenário da gestão de resíduos no Brasil antes e depois da publicação da referida norma, considerando-se, na análise, o papel do ente municipal diante do avanço da descentralização das políticas públicas no Brasil. Os dados e análises apresentados permitiram a verificação de que as diretrizes da Lei 12.305 ainda não se traduziram em mudanças concretas no cenário do planejamento e da gestão dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros. No seio dessa discussão, aponta-se a necessidade de fortalecimento da gestão local, sendo o ente municipal aquele que detém função essencial como formulador/implementador de diversas políticas.

Palavras Chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Políticas Públicas. Planejamento e Gestão. Ente municipal.

ABSTRACT

This article deals with advances regarding solid waste planning and management in Brazilian municipalities after the publication of Law 12.305/2010. The work surpasses normative advances and aims to acknowledge if the National Politics for Solid Waste Management have contributed to the local planning and management of these materials. It points out the role of municipalities and the advancement of decentralization of public policies in Brazil, focusing on alterations in intergovernmental relations as well as the emergence of a new design based on what occurred post 1988 Brazilian Federal State. In Brazil, challenges regarding solid waste management are related to State and municipal actions and their relationship. These in turn, need to improve their fiscal and technical capacity in order to achieve the effectiveness of the assigned policies. The research also presents the waste management scenario in Brazil before and after the referred Law considering the role of the municipal entity on decentralization progress. Data presented shows that policy guidelines have not yet have been translated into concrete changes regarding solid waste management in these municipalities. The research points out the need to strengthen local solid waste management practices.

Key-Words: National Policy on Solid Waste. Public Policy. Planning and management. Municipal Entity.

INTRODUÇÃO

Sob a égide do capitalismo, mas, principalmente, a partir do século XVIII, as mudanças introduzidas na produção trouxeram como um de seus resultados a desarticulação da vida das pessoas. Para Polanyi (2000), estruturou-se um “moinho satânico” que teria triturado a vida dos homens, destruindo o antigo tecido social para a construção de uma nova forma de interação homem-natureza.

Na contemporaneidade, o crescimento quantitativo da produção econômica produz como fenômeno qualitativo a problemática urbana (CARLOS, 2007), expressa de múltiplas formas. Tal problemática, por sua vez, exerce influência direta na forma como o espaço é produzido, reproduzido e apropriado pela sociedade, ao passo que resulta dos processos que definem a referida forma.

Nesse cenário, os processos de descarte, acúmulo e destinação do lixo se relacionam com as atividades humanas e com as práticas sócioespaciais que dão conteúdo e contorno ao espaço das cidades. A análise espacial destas, por sua vez, no que se refere ao seu processo de produção, revela a indissociabilidade entre espaço e sociedade, constituindo-se o espaço enquanto condição, meio e produto da reprodução social (CARLOS, 2015, p.10).

O consumo atual se baseia na criação de falsas necessidades e na existência de uma relação de dependência entre o homem e as mercadorias, configurando-se, assim, uma sociedade de consumidores (BAUMAN, 2008). As trocas, por sua vez, ocorrem em ritmo acelerado, induzindo-se a compra e, conseqüentemente, o descarte dos velhos objetos e das embalagens que protegem a nova mercadoria.

A geração de resíduos se relaciona com o processo produtivo na medida em que consiste na etapa final da cadeia. Ainda, a sua composição reflete a heterogeneidade do tecido social, sendo desigual e pautada nos hábitos de consumo de cada classe. A geração, portanto, acompanha o compasso da produção e do consumo, pressionando o meio natural tanto no início, quanto no final da cadeia produtiva. Nesse último caso, os danos se relacionam com o crescimento das cidades e a ausência da infraestrutura adequada para o seu suporte.

Como efeito primário, constituiu-se, no Brasil, a prática de disposição dos resíduos em vazadouros a céu aberto, imperando a ausência de planejamento e a degradação do meio ambiente. A reversão desse quadro, entretanto, geraria impactos em uma das pontas da cadeia, ou seja, na produção ou no descarte. A solução encontrada foi a transformação do lixo em mercadoria, implantando um modelo que contempla a reciclagem como atividade econômica, visto que sugerir a redução do ritmo da produção e de acúmulo de capital seria algo impensável.

A problemática do descarte inapropriado dos resíduos sólidos, observada empiricamente no contexto brasileiro, fomentou, no início da década de 1990, o aprofundamento da discussão que tinha como pano de fundo o consenso de que as cidades logo não comportariam o volume de materiais gerados e que a pressão sobre o meio natural era inaceitável. Dessa forma, as cidades brasileiras precisaram mudar o seu modo de operar com o lixo. Para tanto, a necessidade de uma legislação nacional se justificava pela urgência da uniformização dos procedimentos. Nesse contexto, o poder público municipal ganhou destaque enquanto ente constitucionalmente competente para atuar em temas de interesse local.

A partir de 2010, a PNRS estabeleceu prazos para a erradicação de lixões e para a elaboração dos planos municipais de gestão integrada dos resíduos pelos municípios brasileiros. Trata-se de uma tentativa de concretizar, uniformemente, os preceitos legais, obtendo resultados que se relacionam ao planejamento e à gestão do saneamento básico: particularmente, dos resíduos sólidos, no país.

O presente artigo objetiva estudar os avanços no planejamento e na gestão dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros após a publicação da lei 12.305/2010, questionando se, para além dos avanços normativos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), contribuiu, de forma concreta, para o planejamento e a gestão desses materiais em nível local.

O estudo dessa temática requer, por sua vez, a reflexão acerca dos aspectos que abrangem essa política pública em nível local, sendo o ente municipal o responsável direto pela prestação de tão relevante serviço público. Ainda, o desafio para a excelência na gestão dos resíduos sólidos se relaciona com “a revisão do papel do Estado brasileiro, da sua atuação, e das formas de relacionamento com ele” (WALDMAN, 2012, p.8).

Aqui, portanto, destacaremos o papel do ente municipal diante do avanço da descentralização das políticas públicas no Brasil, apontando a ocorrência de alterações na natureza das relações intergovernamentais e o surgimento de um desenho de novas bases do Estado federativo no Brasil pós 1988, com a transformação dos municípios em entes autônomos, os quais, para a adequada gestão dos resíduos, necessitam, cada vez mais, desenvolver aspectos relacionados a sua capacidade fiscal e técnica, a fim de alcançar a efetividade das políticas a ele atribuídas.

O artigo está estruturado tendo por base: a) um referencial acerca da descentralização das políticas públicas e das mudanças normativas que se impõem à administração municipal, especificamente, a partir da vigência da Lei Federal nº 12.305/2010; e, b) a apresentação de um cenário dos municípios brasileiros no que tange à destinação ambientalmente adequada dos materiais, à elaboração dos planos de gestão integrada dos resíduos e à implantação dos programas de coleta seletiva.

Para tanto, serão utilizados dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE).

O roteiro analítico é o que segue: a reforma da administração pública e a centralidade do município na implementação de políticas públicas; a atuação municipal na gestão integrada dos resíduos sólidos; entre a lei e a prática: o desafio da concretização das decisões em nível municipal.

A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No período pós-constituente, o eixo analítico da problematização das políticas públicas, no Brasil, se deslocou no sentido da redefinição do papel do Estado, a despeito da discussão acerca da forma e do conteúdo da intervenção pública. No seio dessa discussão, Melo (1999) destaca a existência de uma discussão teórica acerca da ingovernabilidade no Brasil, que pode ser desagregada em um conjunto simples de argumentos. O primeiro decorre do conjunto de direitos sociais garantidos

após a Constituição de 1988, os quais geraram, como consequência, novas atribuições para o Estado. O segundo diz respeito aos excessos de participação e à baixa institucionalização dos conflitos no Brasil, propondo-se medidas que induzem à redução da participação de minorias e à construção de maiorias estáveis.

O terceiro argumento, por sua vez, envolve a questão do pacto federativo e do federalismo fiscal e os excessos de descentralização. Em outras palavras, a fragmentação organizacional e territorial do aparelho do Estado, ao solapar a capacidade fiscal e regulatória do governo estadual, estaria alimentando a ingovernabilidade.

Para além da existência desse debate, acrescenta-se, ainda, a difusão de uma nova agenda para o Estado. Em nível mundial, a administração pública, a partir da década de 1970, encontrava-se em um novo contexto, em que novas ideias de cunho neoliberal surgiam como solução para os problemas causados pelos antigos formatos assumidos pelo Estado. Buscava-se, assim, modificar os parâmetros da organização burocrática.

Nesse período, iniciou-se uma fase de discussões em torno da prosperidade da intervenção estatal diante dos problemas que se apresentavam no plano prático (BRESSER-PEREIRA, 1999). Questionou-se a atuação do Estado, a qual, após a II Guerra Mundial, se caracterizava pela intervenção direta na economia por meio da garantia do pleno emprego e da atuação em setores estratégicos, caracterizando-se como Estado de Bem Estar, por buscar promover políticas na área social, a fim de proporcionar o atendimento às necessidades básicas da população; além de, em seu funcionamento interno, preponderar a burocracia como forma de garantia da impessoalidade, neutralidade e racionalidade. Tal burocracia caracterizava-se por uma organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado.

Entretanto, a partir da década de 1970, esse modelo começa a se esfacelar em função de quatro aspectos principais: (1) a crise econômica iniciada nos anos 1970; (2) a consequente crise fiscal, que pôs em xeque o consenso social do Welfare State; (3) a sobrecarga de afazeres acumulados pelo Estado, culminando na ingovernabilidade e (4) a perda da capacidade do Estado em ditar políticas macroeconômicas (ABRUCIO, 1998).

Para o enfrentamento das críticas que surgiam, era preciso que se firmasse um Estado mais ágil e flexível, o que dependeria da construção de uma nova burocracia. Somados a esses aspectos, pode-se citar um clima intelectual favorável a essas transformações, em função da existência e difusão de teorias como o neoliberalismo.

Dentre as várias proposições que sugeriam a Reforma do Estado nas décadas de 1980 e 1990, tem-se que, para a solução da crise posta na esfera pública, uma das principais discussões dizia respeito à descentralização das políticas públicas. De acordo com Andrade (1996), a reforma do Estado era o grande desafio a ser enfrentado pelos gestores, sendo o reordenamento das estruturas burocráticas, o enxugamento da máquina e a descentralização importantes capítulos do projeto reformador.

No que tange à descentralização, Arretche (1996) afirma que, inicialmente, formou-se um consenso acerca dos aspectos positivos relacionados à transferência de responsabilidades ao ente municipal. Tal entendimento foi motivado pelo destaque conferido às potencialidades ligadas à democratização e à eficiência das políticas públicas, associando-se a centralização à ausência de transparência, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficiência.

Passados alguns anos do início dessas reformas, a autora analisou criticamente a descentralização, estudando os principais argumentos em torno dos quais tal consenso foi construído no Brasil. Um dos argumentos favoráveis à descentralização diz respeito à maior capacidade de resposta dos governos às demandas da população. Para Arretche (1996), entretanto, a formulação e a implementação de políticas adequadas às necessidades dos cidadãos depende mais do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos do que do nível de governo por elas responsável. A autora afirma que a proximidade é um elemento apto a propiciar incentivos, entretanto, não é uma condição suficiente para tanto.

O fato é que, como asseguraram Filgueiras e Andrade (2010), a forte expansão da agenda municipal ocorrida nas últimas décadas esconde potencialidades e riscos. Esses últimos podem estar relacionados à afirmação de que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, foram criadas no Brasil novas institucionalidades no que se refere à esfera local. A Constituição Federal de 1988 enfatizou as competências comuns ou concorrentes entre os três entes federativos (SOUZA, 2005), outras competências foram atribuídas exclusivamente aos municípios. Assim, ampliaram-se as atribuições dos municípios, conferindo-lhes responsabilidades nas mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social e urbanismo, fixando, ainda, um significativo aumento da participação do ente local nas receitas tributárias. Porém, esse aumento foi módico frente aos novos encargos transferidos.

Posteriormente, importantes normativos atribuíram outras responsabilidades ao ente municipal que, somadas às demais políticas, constituem uma larga carga de tarefas a ser cumpridas. Nesse contexto, porém, analisar o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais no que tange à formulação e à implementação de políticas públicas não é tarefa fácil em função da diversidade de contextos existentes nos municípios brasileiros.

Dentre os aspectos relacionados a essa conjuntura, a fragilidade financeira e a precariedade da máquina administrativa dos governos municipais estão entre os elementos que prejudicam a gestão local (FILGUEIRAS E ANDRADE, 2010). Os sistemas tributários e fiscal brasileiros desenhados na Constituição de 1988 instituiu uma repartição de receitas que diminuiu a capacidade de gasto do governo federal e aumentou as transferências de recursos para o nível municipal. Os municípios assumiram a responsabilidade de alguns impostos (ISS, IPTU, ITIV) que somados às transferências automáticas (FPM e ICMS), lhes deu a possibilidade de aumentar a arrecadação. Contudo, tais mudanças geraram situações distintas entre municípios, em razão do porte diferenciado e da respectiva capacidade de arrecadação:

Os municípios de pequeno porte, em sua grande maioria, tiveram suas atribuições aumentadas, sem que tenha ocorrido, contudo, aumento na capacidade financeira. Por sua vez, com maior autonomia fiscal, alguns municípios de médio e grande porte tiveram oportunidades de adotar uma agenda de iniciativas e projetos com mais independência [...]. (FILGUEIRAS e ANDRADE, 2010, p. 125).

Assim, as dificuldades do ente público local em operacionalizar suas atribuições se dão por motivos diversos. Aos limites financeiros, soma-se a ideia de que o grau de descentralização também é afetado pela dinâmica política e social interna de cada município, de forma que as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão possuem lugar relevante no desempenho da descentralização (FARAH, 2001). Ainda, o quadro técnico presente nos municípios nem sempre corresponde ao grau de complexidade requerido pela política que se deseja planejar ou implementar.

Outro aspecto a ser estudado no que se refere à descentralização de políticas no pós-88 é o fato de que a transferência de responsabilidade pela provisão de serviços para o ente local dependeria não apenas da quantidade de recursos disponíveis e das determinações constitucionais, mas também do desenho institucional da política. Isso porque o desenho institucional pode ser decisivo à descentralização, a depender do conjunto de estratégias indutivas pensadas para delegar a implementação a outro nível de governo.

A esse respeito, Souza (2005) afirma que, em aspectos quantitativos, a transferência das responsabilidades das políticas de saúde e educação no Brasil pode ser apontada como um caso de sucesso. Em oposição a essas experiências, as políticas de saneamento básico (onde se incluem os resíduos sólidos), habitação e assistência social não alcançaram o mesmo resultado, visto que, dentre outros aspectos, não foram devidamente desenhados mecanismos de incentivos e sanções para que os municípios aderissem ou não à política. Para Souza (2005, p. 125):

[...] a experiência brasileira mostra que determinações constitucionais, normas, interesses de grupos ou capacidade gerencial e financeira, embora importantes, não foram suficientes para deslocar a implementação de políticas universais para as esferas locais. O desenho institucional da política, moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais. Esses resultados mostram que a descentralização/municipalização no Brasil não implicou na transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais universais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros.

No seio dessa discussão, torna-se necessário fortalecer a gestão local, isso porque é o governo municipal que desempenha função essencial na prestação de certos serviços como formulador/implementador de diversas outras políticas. Filgueiras e Andrade (2010) afirmam que os governos municipais precisam promover capacidades institucionais relacionadas ao âmbito político, programático e operacional. Conforme expressam, “no modelo brasileiro, é o governo local que operacionaliza o acesso do cidadão aos bens e serviços urbanos e sociais aos quais ele tem direito” (FILGUEIRAS e ANDRADE, 2010, p. 123). Por isso, deficiências existentes nesse âmbito de governo podem gerar problemas à consecução dos fins públicos.

É certo que o município, por se tratar de uma esfera mais próxima ao cidadão, pode apresentar uma estrutura mais sensível na detecção dos problemas públicos. Além disso, a proximidade com os destinatários das ações pode tornar mais transparente e participativa a atuação do ente local. Contudo, nem sempre, é possível contar com recursos humanos, infraestrutura e recursos financeiros adequados aos desafios impostos para o desenho e a concretização de uma política pública, de maneira que aspectos que fundamentam as opiniões positivas em prol da descentralização podem se revelar em elementos retóricos diante de cenários municipais estagnados, os quais podem entrar o desenvolvimento de políticas eficientes.

Assim, para que os governos municipais cumpram seu papel diante do novo arranjo federativo descentralizado, devem contar com robusta capacidade institucional. Especificamente, os municípios brasileiros precisam investir no aprofundamento da autonomia normativa, do autogoverno, da auto-organização e da autoadministração (FILGUEIRAS e ANDRADE, 2010).

No que se refere a essa última, Andrade (1996) destaca serem necessários aspectos como: estrutura produtiva de envergadura, capaz de garantir recursos próprios, estrutura técnico

administrativa sólida e autonomia política. Ainda, devem ser desenvolvidos os seus aspectos técnico, político e fiscal como forma de possibilitar o desempenho de uma gestão apta a formular e a implementar ações de governo.

Ocorre que, nem sempre, a administração pública consegue dar respostas adequadas aos problemas públicos, tornando-se necessário que aspectos internos da própria administração sejam revistos, a fim de readequar a capacidade estatal de resposta aos problemas coletivos. Sendo os municípios revalorizados como espaços legítimos de governo e entes políticos importantes para uma maior eficácia e eficiência das políticas, carece que a gestão pública local esteja preparada para assumir os encargos a ela transferidos.

Uma das atribuições municipais é, justamente, a gestão dos resíduos sólidos. Tal incumbência, ao longo dos anos, foi realizada de distintas formas, inexistindo regras claras que conduzissem a uma orientação de atuação comum aos municípios. Imperavam lixões, onde resíduos sólidos eram compartilhados por catadores e animais. A partir da vigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos, um novo capítulo se inicia na gestão dos resíduos sólidos no Brasil.

O MUNICÍPIO BRASILEIRO NA GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Em 2010, o surgimento da Lei Federal 12.305 trouxe mudanças para o ordenamento jurídico brasileiro, o que representou um avanço normativo para questões ambientais relacionadas ao descarte de resíduos. A Lei 12.305 representa significativo avanço na temática ambiental no Brasil, tendo sido sancionada após cerca de vinte anos de tramitação e discussões. Ao longo desse período, a ausência de uma norma disciplinadora para a gestão dos resíduos gerava insegurança jurídica e falta de proteção ao meio ambiente. Durante os anos em que se delongaram os debates, diversos atores demonstraram interesse, dentre eles, sociedade civil, ambientalistas, representantes da indústria da reciclagem e catadores de materiais recicláveis. Conforme destacaram Araújo e Juras (2011, p.33) “pode-se afirmar que o processo legislativo que gerou a Lei 12.305/2010 teve tramitação tão longa em virtude da quantidade e complexidade de assuntos debatidos, que têm repercussão em praticamente todas as atividades econômicas desenvolvidas no país”.

A partir da vigência dessa norma, explicitou-se a atribuição municipal das ações relacionadas ao planejamento e à gestão desses materiais na prestação desse serviço às cidades. Entretanto, são patentes as dificuldades locais em cumprir as determinações da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O fato é que a leitura da legislação atualmente em vigor no Brasil torna nítido um enorme desafio ao ente municipal. De acordo com a PNRS, cumpre aos municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sendo essa entendida como um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos, considerando-se as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Para tanto, algumas medidas básicas devem ser adotadas pelo ente local. Dentre as mais significativas, está a elaboração de um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a disposição final ambientalmente adequada dos seus rejeitos, a erradicação dos lixões a céu aberto e o estabelecimento de um sistema de coleta seletiva municipal.

Além de estabelecer a uniformidade de procedimentos para a gestão dos resíduos, a PNRS ainda cuidou de estabelecer prazos para que os municípios adotassem providências, evidenciando a urgência da solução de uma problemática que foi, por décadas, esquecida.

De acordo com a PNRS, no prazo de até quatro anos contados da publicação da lei, deveriam os municípios erradicar todas as formas de disposição final inadequada de resíduos. Além disso, em dois anos contados da mesma data, os entes locais elaborariam seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos, para que pudessem acessar recursos federais destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Dessa forma, a Lei, originalmente, estabelecia que todos os municípios brasileiros deveriam, até agosto de 2012, possuir um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e, até agosto de 2014, ter erradicado seus locais de disposição final ambientalmente incorretos, a exemplo dos lixões a céu aberto.

A partir da vigência da PNRS, portanto, o ente público local reafirma-se enquanto ator primordial no planejamento e na gestão dos resíduos sólidos no Brasil, devendo, a fim de concretizar as diretrizes instituídas pela PNRS, perceber-se enquanto responsável não somente pela elaboração dos respectivos planos de gestão integrada, mas também pelos nexos estratégicos relacionados ao monitoramento e à intervenção técnica, necessários à remediação, destinação e disposição final dos materiais (WALDMAN, 2012).

Ocorre que, com o passar dos anos, os prazos legais foram descumpridos e as dificuldades dos municípios no planejamento e na gestão dos resíduos restaram evidenciadas. Como bem destacaram Abramovay, Speranza e Petitgand (2013, p. 23):

A PNRS prevê que estados e municípios elaborem e publiquem suas orientações gerais e os mecanismos pelos quais apoiarão a gestão integrada de resíduos sólidos. É óbvio que existem dificuldades imensas na elaboração desses planos, pela falta de capacitação técnica de pequenos municípios e, sobretudo, pela inércia a que conduz o vínculo entre as prefeituras e as formas já consolidadas (mesmo que pouco eficientes) de coleta e destinação dos materiais. Até julho de 2013 pouco mais de 10% dos municípios brasileiros encaminharam seus planos de gestão de resíduos ao governo federal. Cria-se, assim, um círculo vicioso em que eles não recebem recursos para melhorar essa gestão, o que acaba por perpetuar a gestão ineficiente.

As motivações utilizadas para justificar tal fato foram diversas. Dentre elas, recebeu destaque a dificuldade financeira dos municípios e a incapacidade técnica para a solução de tal demanda.

Por um lado, se o estudo dos termos da PNRS explicita a responsabilidade municipal e indica a amplitude do desafio posto ao ente local, a constatação do descumprimento dos prazos previstos em lei, por sua vez, conduz à necessidade de discussão acerca do cenário dos municípios brasileiros e das motivações que dificultam o alcance dos fins legais.

Para a solução desse problema, o Senado Federal apresentou a benevolente alternativa de prorrogação dos limites temporais estabelecidos, uma vez que, ao descumprimento massivo dos prazos instituídos em lei, somou-se o argumento de que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, ao fixar os prazos acima apresentados, teria sido mais otimista do que realista em vista da condição econômica e administrativa dos municípios brasileiros.

A partir dessa conjuntura, formaram-se coros que se posicionaram, de um lado, a favor, e, de outro, contrário à prorrogação dos prazos fixados em lei. A despeito dos múltiplos argumentos surgidos ao longo dos anos, diante da verificação de impossibilidade de cumprimento das obrigações legais pela maioria dos municípios, faz-se necessário conhecer a realidade do planejamento e da gestão dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros após a publicação da lei 12.305/2010 e, em seguida, refletir acerca dos fatores que conduzem a esses resultados.

ENTRE A LEI E A PRÁTICA: O DESAFIO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Por meio da PNRS, o Estado formalizou novas regras (DEUBEL, 2012). Dentre elas, deixou clara a atribuição das ações relacionadas à gestão dos resíduos sólidos aos municípios. Tal gestão, longe de ser uma simples providência do ente local, deverá basear-se em certos princípios e diretrizes esboçadas na legislação nacional (Lei 12.305/2010 - PNRS) e configurar uma gestão integrada de resíduos sólidos (Art. 3º, XI, PNRS).

Para tanto, estabeleceu-se a necessidade de erradicação dos lixões a céu aberto, a obrigatoriedade de elaboração de um plano municipal e a determinação de implantação de sistemas de coleta seletiva nos municípios (Art. 36, II - PNRS), entendendo-se esta como a coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição (Art. 3º, V - PNRS).

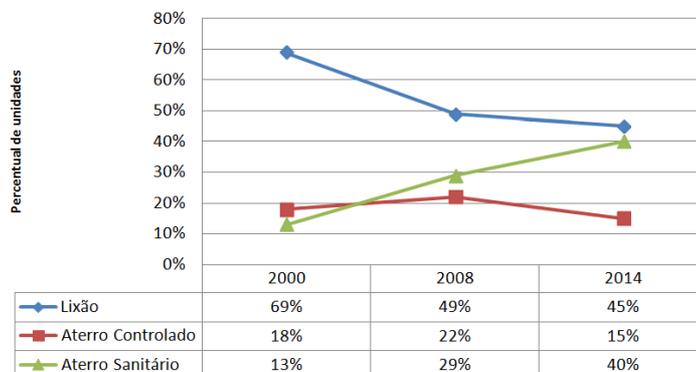
Apesar de tais determinações, vencidos os prazos estabelecidos, o cenário relacionado à gestão dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros não se mostra animador. O estudo da atual conjuntura da gestão dos resíduos sólidos no Brasil será apresentado a partir de informações das principais fontes de dados relacionadas à temática, dentre elas o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE).

Foram coletados dados referentes ao tipo de destinação final de resíduos sólidos, à existência de plano municipal e de programas de coleta seletiva, numa comparação entre a conjuntura existente antes da Lei e a situação em 2014¹, quatro anos após a publicação da PNRS e prazo final para erradicação de lixões no país.

No que se refere à disposição final dos resíduos, tem-se que, em 2000, 4.642 municípios (69% do total) descartavam os materiais gerados por seus habitantes em lixões a céu aberto. Em 2008, tal destinação sofreu uma queda para 2.906 municípios (49%), fechando, no ano de 2014, em 2.507 (45%). O percentual de unidades de destino dos resíduos sólidos gerados nos municípios brasileiros nos anos de 2000, 2008 e 2014 é apresentado no Gráfico 01 que segue:

¹ No que tange à existência de programas de coletas seletiva, os dados secundários existentes permitiram a análise até o ano de 2016.

Gráfico 01: Percentual de unidades de destino de resíduos e rejeitos urbanos considerando somente disposição no solo em lixões, aterro controlado e aterro sanitário



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em IBGE (2000, 2008) e Ipea (2014).

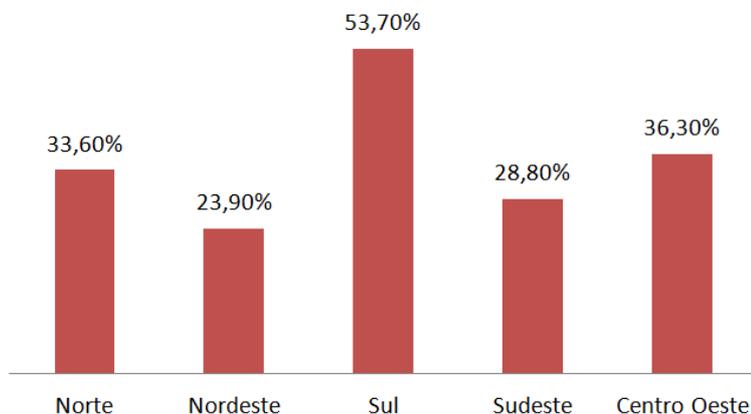
A análise dos dados permite destacar que, entre os anos de 2000 e 2014, o percentual de unidades de destino de resíduos e rejeitos denominados de lixões caiu de 69% para 45%. Já o percentual de aterros subiu de 13% para 40% no mesmo período, demonstrando que havia uma preocupação com esse grave problema ambiental, notadamente nas cidades, antes da PNRS. Entre 2008 e 2014 (prazo final para a erradicação de todos os lixões no Brasil), apesar do aumento percentual de aterros sanitários, de 29% para 40%, o percentual de lixões e aterros controlados, ainda superava o percentual de aterros sanitários instalados no país evidenciando disposições finais inadequadas ambientalmente.

Em outras palavras: entre os anos de 2000 e 2008, ocorreu uma redução de 37,4% do número de lixões no país, enquanto que, entre 2008 e 2014, tal percentual recuou apenas 13,73%; ou seja, entre 2000 e 2008, a diminuição do número de lixões foi maior do que entre 2008 e 2014, período que compreende o início da vigência da Lei 12.305, em 2010, e o prazo inicialmente fixado para a erradicação dos lixões do país, o ano de 2014.

Ao mesmo tempo, o número de aterros sanitários variou positivamente em 85% entre 2000 e 2008, período que antecede a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e 30,18% entre 2008 e 2014. Nesse sentido, merece destaque a necessidade da análise acerca dos motivos relacionados a uma maior elevação do número de aterros sanitários ocorrida no período que precedeu a PNRS e não após a sua vigência.

No que se refere à elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, os dados disponibilizados pelo IBGE (2013) afirmavam a existência de tais documentos em 1.865 (33,5%) dos municípios brasileiros. Além do baixo percentual em nível nacional, vale destacar a diferença relacionada às regiões do país. Conforme demonstrado no Gráfico 02, o maior percentual de municípios com plano municipal de gestão integrada se localizava na região Sul, ao passo que a região Nordeste apresentava o menor percentual:

Gráfico 2: Percentual de municípios com Plano de Gestão integrada de Resíduos Sólidos, segundo as Grandes Regiões – 2013

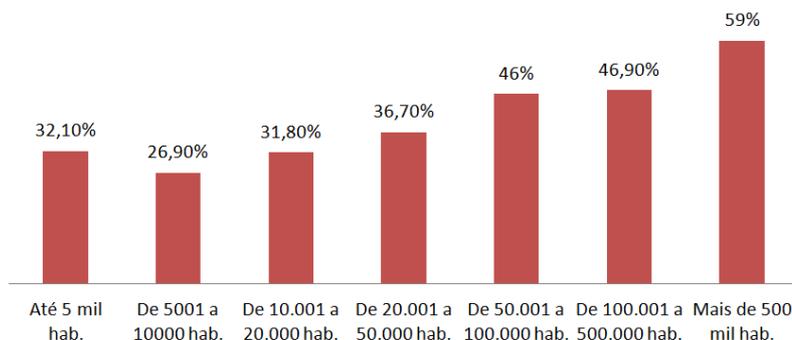


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.

As diferenças regionais de municípios que possuem planos de gestão integrada de resíduos devem ser analisadas em consonância com o tamanho populacional. O Gráfico 03, a seguir, permite visualizar que, a maioria dos municípios que, no ano de 2013, afirmavam a inexistência de planos de gestão integrada de resíduos sólidos, possuía população até 50.000 mil habitantes (pequenos municípios), o que é o caso da grande maioria dos municípios do Nordeste. Ainda, considerando a distribuição dos municípios segundo as classes de tamanho da população, dos 5.565 municípios brasileiros, 89% (4.957) tinham até 50.000 mil habitantes no Censo de 2010. Ou seja, são justamente esses que apresentam maiores dificuldades na implementação da PNRS.

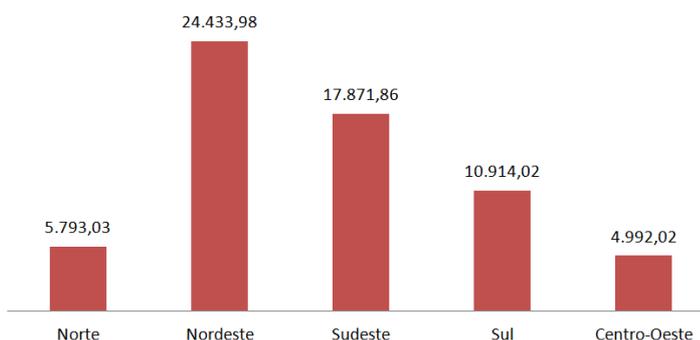
No Gráfico 04, pode ser observado que é justamente nos municípios do Nordeste onde se concentra o maior aporte populacional em municípios com até 50.000 mil habitantes. Essa região detém 27,8% (1.789) dos municípios brasileiros, sendo que apenas 49 deles têm população acima de 100 mil habitantes. Acrescente-se, ainda, que o Nordeste tem 47,81% da população rural do país e seu grau de urbanização de 73,1% fica bem abaixo da média nacional que é de 84,4%. (CLEMENTINO e PESSOA, 2013).

Gráfico 03: Percentual de municípios com Plano de Gestão integrada de Resíduos Sólidos, segundo as classes de tamanho da população dos municípios



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.

Gráfico 04: População dos municípios até 50 mil habitantes de acordo com as Grandes Regiões do Brasil



Fonte: elaborado a partir dos dados de IBGE, 2010.

Desse modo, os dados apontam para três constatações. A primeira se refere ao fato de que os municípios brasileiros, mas principalmente os pequenos municípios (com até 50 mil habitantes), tem dificuldades na implementação da PNRS inferindo-se que a elaboração dos planos municipais de gestão integrada no país ainda se constituem um “nó górdio” para a concretização das diretrizes da PNRS. Tal afirmação pode ser confirmada a partir de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (IBGE, 2014), segundo a qual, dos 5.570 municípios brasileiros, somente 1.865 declararam possuir planos de gestão integrada de resíduos sólidos segundo as diretrizes legais.

De acordo com Waldman (2013, p. 171): “a avaliação (da PNRS) ganha contornos de maior gravidade quando se sabe que mesmo os planos elaborados apresentam muitas falhas técnicas e lacunas, como ausência de metas e de custos de implantação dos programas, transformando esses documentos em verdadeiros pronunciamentos retóricos”.

Uma segunda constatação, agravante, considera que a PNRS estabelece, para municípios com menos de 20.000 habitantes, a possibilidade de elaboração de um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos com conteúdo simplificado (art. 19, § 2º, PNRS)². O baixo percentual de municípios com plano de gestão integrada de resíduo sólidos nas classes de até 5 mil habitantes (32,1%), de 5.001 a 10.000 mil (26,9%) e de 10.001 a 20.000 (31,8%), como pode ser observado no Gráfico 03, conduzem à análise de que tal ausência, seja atribuída a aspectos técnicos, políticos e/ou financeiros.

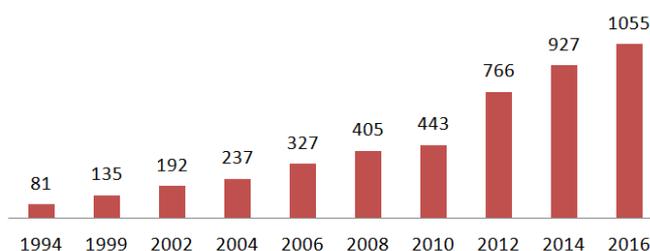
E, por fim, a terceira constatação se relaciona à afirmação de que quanto maior a população, maior a quantidade de resíduos e rejeitos gerados. A região Nordeste apresenta o menor percentual de planos de gestão integrada e ao mesmo tempo a maior população em municípios com até 50 mil habitantes, os quais apresentaram o menor percentual de planos de gestão integrada. É justamente nessas cidades de até 50 mil habitantes (com menor percentual de planos elaborados) que se torna possível vislumbrar que os materiais descartados por sua população ainda requerem planejamento e gestão adequados à norma.

Deve-se ressaltar o fato de que a rede urbana do Nordeste apresenta dinâmicas de desenvolvimento urbano muito distintas, que interferem na manutenção de grandes desigualdades regionais, sendo considerado um dos aglomerados populacionais de alta vulnerabilidade no país, marcado, ainda, pela pobreza e exclusão social.

De acordo com estimativa divulgada pelo IBGE em 2012, dos 193,9 milhões de habitantes do país, residentes em 5.565 municípios brasileiros, 53.907 mil vivem nos nove estados do Nordeste. Esse total corresponde a quase 90% do contingente demográfico das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul.

Complementando a análise exposta, devemos verificar o número de municípios com coleta seletiva no país. O gráfico 05 demonstra um crescimento significativo do número de municípios com coleta seletiva entre 1994 e 2016. Ainda, no período que compreende a publicação da PNRS (2010) até 2016 pode-se afirmar a variação de 238% no número de municípios que afirmavam desenvolver esse tipo de coleta:

Gráfico 05: Número de municípios com Coleta Seletiva no Brasil entre 1994 e 2016

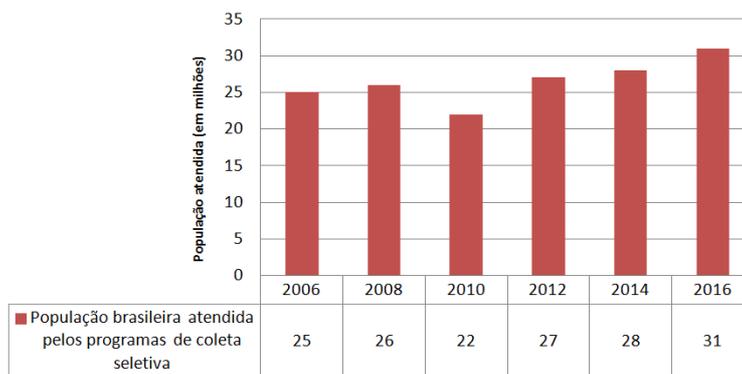


Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Cempre (2016).

² De acordo com o art. 19, § 3º, tal possibilidade não se aplica a municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

Ocorre que tal aumento deve ser analisado com cautela, na medida em que, de acordo com o Gráfico 06, apesar do aumento do número de municípios, tal crescimento não demonstrou reflexos na quantidade de pessoas atendidas pelo serviço.

Gráfico 06: População brasileira atendida pelos programas de coleta seletiva (2006 a 2016) - em milhões



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Cempre (2016).

Entre 2010 e 2014, apesar do crescimento do número de programas de coleta seletiva, a população atendida teve menor variação, o que pode ser explicado tanto pela implantação de programas que não atendem à totalidade da população municipal quanto pela adesão apenas dos municípios menos populosos. Tais aspectos podem ser corroborados pelas análises de Waldman (2012, p. 4):

Outra certeza cortante é a ineficácia dos programas de Coleta Seletiva de Lixo (CSL), coordenados pelo serviço público. Os patamares de recuperação de materiais pelos serviços oficiais são simplesmente pífios: em torno de prosaicos 2%. Reconhecidamente, a catação – e não a CSL – é que responde pela parte dos materiais encaminhados às recicladoras. Não fosse o labor diário dos catadores, a indústria recicladora entraria em colapso. Em parte, o mau desempenho das iniciativas oficiais de CSL decorre do seu caráter meramente figurativo. Vários programas funcionam como peça de marketing “ecológico” das prefeituras, em alguns casos atados a discutíveis iniciativas de educação ambiental ou então, se restringindo a algumas “ilhas recicladoras”, cujos contêineres são ocasionalmente visitadas por caminhões coletores.

Os dados apresentados permitem afirmar que, a despeito do avanço normativo expresso pela lei 12.305/2010, seus preceitos ainda não se traduziram, concretamente, no progresso do planejamento e da gestão dos resíduos sólidos na maioria dos municípios brasileiros, existindo gargalos no que tange à disposição final correta dos resíduos sólidos, à elaboração dos planos de gestão integrada e, conseqüentemente, à implantação dos programas de coleta seletiva.

Tal conclusão, por um lado, nos permite contestar à afirmação do Ministério do Meio Ambiente, o qual, em 2014, com base na existência de 2,2 mil aterros no país e apesar do debate acerca da necessidade de prorrogação dos prazos legais, comemorava a ocorrência de “resultados significativos” provenientes da aplicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2014). Entretanto, é preciso reconhecer que as mudanças no campo normativo devem ser celebradas.

O surgimento da lei 12.305 no ordenamento jurídico brasileiro representou um avanço normativo para questões ambientais relacionadas ao descarte. Porém, após seis anos de sua vigência, por meio da análise dos dados apresentados, foi possível concluir que, para além dos efeitos normativos relacionados a uma mudança de paradigma no tratamento legal dos resíduos sólidos no Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos não apresentou efeitos concretos significativos no planejamento e na gestão local desses materiais até o ano de 2014.

O estudo das informações relacionadas à disposição final, à elaboração dos planos municipais de gestão integrada dos resíduos e à implantação de programas de coleta seletiva permitiu visualizar um cenário de massivo descumprimento dos prazos originalmente previstos em lei.

O cenário aqui apresentado serve como parâmetro para que a implantação da PNRS em nível municipal seja repensada no que se refere aos principais entraves para a sua concretização. Assim, ao mesmo tempo em que pode ser percebido como limitante para a concretização das diretrizes legais, o panorama apresentado torna notória a necessidade de ações emergenciais que superem os obstáculos.

Em 2015, a partir da constatação das dificuldades enfrentadas pelos municípios para a implementação das diretrizes da PNRS, surgiu no país, como principal solução para o descumprimento da norma, a alternativa de prorrogação dos lapsos temporais estabelecidos para a erradicação de lixões e a elaboração dos planos municipais de gestão integrada dos resíduos sólidos. Entretanto, a fim de compreender a viabilidade de tal solução, torna-se necessário refletir acerca das motivações que conduzem os municípios brasileiros para a conjuntura apresentada.

As constatações antes destacadas e o cenário de descumprimento das diretrizes na PNRS se relacionam com as dificuldades na gestão e no planejamento dos assuntos de interesse local. O debate acerca da descentralização da administração pública e dos desafios enfrentados pelo ente local no planejamento e na gestão das políticas públicas persiste no Brasil.

As políticas públicas podem ser entendidas como ações formuladas para responder às demandas da sociedade (SOUZA, 2007). Em Deubel (2012, p. 19), elas se constituem enquanto “la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces”.

Nesse sentido, a atuação do Estado envolve, de início, a tomada de decisões, que priorizarão certas opções de ações em detrimento de outras. Além disso, sempre existirão múltiplos atores envolvidos na formulação de uma política, seja direta ou indiretamente. Tais atores buscarão influenciar esse processo como forma de confirmar seus interesses no tocante à política discutida.

Assim, após o embate de interesses que se faz presente durante a formação da agenda e a identificação/seleção de alternativas, o poder público ainda se depara com entraves no momento da implementação das escolhas realizadas. Tal fase corresponde ao momento em que a decisão do Estado se concretiza em uma realidade palpável (DEUBEL, 2012).

Parte dos estudos sobre políticas públicas originaram-se da constatação de que, apesar das decisões tomadas para a remediação de problemas concretos, estes, muitas vezes, não eram resolvidos, ocorrendo um gap na implementação dessas políticas – ou seja, uma lacuna entre o desenho da política e a realidade apresentada após a sua concretização. Assim, a implementação,

enquanto fase em que são gerados os efeitos planejados na fase da formulação, deve ser percebida com a cautela igualmente necessária.

A implementação de uma política pode encontrar entraves diversos, desde falhas no momento do planejamento até imprecisões em sua execução. Podem ainda contribuir, para tanto, a ausência de recursos humanos e financeiros que impossibilitam a concretização das decisões tomadas nas fases anteriores. Nesse sentido, Deubel (2012) considera que os processos de implementação devem passar por constantes redefinições de objetivos e reinterpretação de resultados, concebendo-se como um procedimento de constante aprendizagem, em que os responsáveis pela implementação das políticas buscariam sempre aprimorar o alcance dos fins propostos.

Dentre os vários aspectos que podem nortear a discussão acerca da motivação para o já constatado descumprimento dos prazos da PNRS e das dificuldades de implementação dos termos legais pelos municípios, a ausência de recursos financeiros para a adequação dos municípios à norma poderia até ser elencada em primeiro plano. Contudo, tal justificativa requer cautela.

Conforme dados do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2014), entre 2012 e 2014, o governo federal disponibilizou R\$ 1,2 bilhão para a execução da PNRS. Boa parte dos recursos, entretanto, não foi utilizada. Além do Ministério do Meio Ambiente (o qual disponibilizou R\$ 56,7 milhões no referido período), o Ministério das Cidades e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) também dispõem de programas de apoio a iniciativas relacionadas à Lei Federal 12.315. Assim, é possível inferir que as principais dificuldades dos municípios brasileiros para o cumprimento das diretrizes da PNRS não se relacionam, diretamente, a questões de financiamento.

Diante da disponibilidade de recursos federais, os quais não chegaram a ser utilizados em sua completude entre 2012 e 2014, é possível que os municípios brasileiros estejam esbarrando na incapacidade técnica de acessar esse apoio financeiro e de elaborar seus planos de gestão integrada. No que se refere à erradicação dos lixões e à disposição ambientalmente correta dos resíduos, exigidos pela norma, além de constituir-se em uma ação ainda mais dispendiosa, o conhecimento técnico necessário ainda pode ser de difícil alcance para os municípios menores.

Desse modo, é preciso explicitar que, em função da grande heterogeneidade de contextos vivenciados nos municípios brasileiros, para que as diretrizes da PNRS sejam efetivas, será imprescindível o papel indutor do Governo Federal (ARRETCHE, 1996), a fim de que a atribuição dada aos municípios não seja esvaziada, gerando um passivo ambiental ainda maior em função da errônea disposição dos rejeitos. Ainda, o sucesso da gestão dos resíduos em nível local dependerá do desenho institucional da política (SOUZA, 2005) e do aporte financeiro e técnico dos municípios para fazer frente às responsabilidades que lhes foram conferidas.

Além disso, outro aspecto que não pode ser esquecido é o viés político que permeia as decisões a serem tomadas para que a PNRS seja, efetivamente, posta em prática. A formulação de uma política envolve múltiplos interesses (DEUBEL, 2012). Tal aspecto, aliado aos anos de lacuna normativa relacionada à gestão dos resíduos no Brasil, tornou férteis as vantagens auferidas pelos setores que sempre detiveram consciência do valor econômico dos materiais descartados, comumente, denominado de lixo. De acordo com Waldman (2013, p. 171):

Cabe acautelar contra o otimismo fácil..., mesmo as decisões advindas da esfera institucional – que, portanto, emergem sob a tutela do *status quo* – estão sujeitas a pressões e contrapressões. Fato manifesto, determinações governamentais que afetam interesses hegemônicos corriqueiramente tornam-se letra morta, podendo esvaziá-las e torná-las inócuas e inoperantes.

Caberia advertir: o lixo possui uma interface política, que se revela toda vez que se coloca o debate sobre sua destinação, gestão, discriminação de responsabilidades, encaminhamento das normatizações e, sumamente, a aplicação das leis. Nessa ponderação, não deixa de ser significativo que a Lei nº 12.305, que justamente instituiu o PNRS, tenha demorado 19 anos para ser sancionada, demonstrando evidência de conflitos entre grupos de interesse e de divergências quanto à regulamentação da gestão dos rejeitos.

Nesse sentido, pode-se inferir que os entraves à concretização da PNRS ocorrem tanto pela herança advinda da histórica ausência normativa, quanto de questões de fundo operacional e político (WALDMAN, 2013). O cumprimento da Lei 12.305/2010 em nível local representa um desafio por perpassar não somente a habitual coleta domiciliar dos resíduos, mas, igualmente, a necessidade de um aparato institucional preparado para impor mudanças de hábitos no consumo e no descarte dos materiais; operar os canais de solicitação de apoio financeiro; estudar as melhores alternativas para a gestão dos resíduos locais e, mais que isso, conciliar os interesses sociais, econômicos e ambientais que permeiam a temática em estudo.

No sentido do exposto, a partir dos dados e discussões destacados, a existência de recursos disponibilizados pelo ente federal entre os anos de 2012 e 2014 sem a correspondente utilização em nível local conduz à conclusão de que, ao contrário do que se possa imaginar, as dificuldades municipais para o cumprimento da PNRS não se relacionam, eminentemente, a aspectos financeiros. Nesse sentido, a discussão realizada norteia à reflexão de que as dificuldades de concretização das diretrizes legais se relacionam a questões políticas e operacionais, as quais exigem do gestor local a capacidade de se desvencilhar de modelos tradicionais de gestão, pactuando os interesses que permeiam os resíduos, para a adoção do novo paradigma estabelecido pela lei 12.305/2010.

Assim, torna-se possível afirmar que a alteração do cenário vislumbrado a partir da análise dos dados somente será concreta se a prorrogação dos prazos legais vier acompanhada do suporte técnico que permita aos municípios brasileiros a adoção de novas práticas de planejamento e gestão dos resíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate acerca do uso dos recursos naturais e da produção de danos ambientais na atualidade perpassa a discussão acerca da cultura do consumo no capitalismo. Nesse contexto, aliado à preocupação com a aquisição desregrada de novos objetos, o descarte dos materiais e embalagens, igualmente, ganha relevo.

Diante disso, no Brasil, tornou-se essencial unir esforços e buscar soluções para as montanhas de resíduos que se acumulavam nos lixões a céu aberto. A lei 12.305, surgiu, em 2010, em reforço à legislação ambiental nacional. Na direção da proteção do meio ambiente, tal norma conferiu as diretrizes para as ações públicas relacionadas à destinação dos materiais descartados.

Entre as suas principais medidas, pode-se citar o estabelecimento de prazos expressos para a erradição dos lixões e para a elaboração dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos em nível federal, estadual e municipal. Além disso, recebeu destaque a necessidade de operacionalização da coleta seletiva, conferindo-se prioridade a organizações de catadores de materiais recicláveis para a sua operacionalização.

Após seis anos de vigência dessa norma, o estudo dos avanços no planejamento e na gestão dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros tornou-se essencial. Em que pese os avanços normativos evidentes, merecia análise a ocorrência de contribuições concretas da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Os dados e análises apresentados permitiram a verificação de que as diretrizes da Lei 12.305 ainda não se traduziram em concretas mudanças no cenário do planejamento e da gestão dos resíduos sólidos nos municípios brasileiros. Diante de tal constatação foram indicados os fatores que conduzem a esse cenário, ponderando-se acerca da viabilidade da ampliação dos prazos legais, apontada, em nível nacional, como solução para a situação posta.

Além de um massivo descumprimento da norma, constatou-se também que a prorrogação dos prazos legais não se constitui enquanto alternativa suficiente para suprir as necessidades apresentadas pelos municípios.

No seio dessa discussão, aponta-se a necessidade de fortalecimento da gestão local, sendo o ente municipal aquele que detém função essencial como formulador/implementador de diversas políticas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. Lixo Zero. Gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera. São Paulo: Planeta Sustentável - Instituto Ethos, 2013.
- ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In. BRESSER- PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998.
- ANDRADE, Ilza. Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. Trabalho apresentado ao GT de Políticas Públicas do XX Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu. 1996.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; JURAS, Ilidia A. G. M. Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos. São Paulo: Pillares, 2011.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun. 1996.
- BAUMAN, Zygmunt, Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008, 190p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em 4 anos. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos> Acessado em: mar. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. Sociedade e estado em transformação. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999.

- CARLOS, A. F. A. O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.
- _____. Metageografia: ato de conhecer a partir da geografia. In: CARLOS, A. F. A. (Org.). Crise Urbana. São Paulo: Contexto, 2015.
- CEMPRE – COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA A RECICLAGEM. Pesquisa Ciclossoft 2014. Disponível em: < <http://cempre.org.br/ciclossoft/id/2>>. Acesso em: 20 de março de 2016.
- _____. Pesquisa Ciclossoft 2016. Disponível em: < <http://cempre.org.br/ciclossoft/id/8>>. Acesso em: 20 de março de 2016.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento M. e PESSOA, Zoraide Souza. NOTA TÉCNICA: desenvolvimento urbano. Fortaleza, BNB, 2013.
- FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas. Revista de Administração Pública, v. 35, n. 1, Rio de Janeiro, 2001.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n.21, 211-259, junho de 2000.
- FILGUEIRAS, Cristina; ANDRADE, Luciana. Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. In: CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej (Org.). Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2010. p. 121-140. Disponível em: < http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/3-Perspectivas_Brasileiras-text.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2000.
- _____. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2008.
- _____. Censo Demográfico, 2010. Disponível em: < <http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 de março de 2016.
- _____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2013.
- MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo. (org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- POLANYI, K. A grande Transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- SOUZA, Celina. Sistema Brasileiro de Governança Local: Inovações Institucionais e Sustentabilidade. In MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia e COELHO, Denílson Bandeira (orgs.). Desenho Institucional e Participação Política – experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Editora Vozes. 2005.
- SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETICHE, Marta, MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

WALDMAN, Maurício. Gestão do lixo domiciliar. Considerandos sobre a atuação do Estado. 2012.
Disponível em: http://www.mw.pro.br/mw/geo_pos_doc_gestao_lixo_atuacao_estado.pdf.
Acesso em: 21 de março de 2016.

_____. Lixo Domiciliar brasileiro: modelos de gestão e impactos ambientais. Bol. Goia. Geogr.
(Online). Goiânia, v. 33, n. 2, p. 169-184, maio/ago. 2013.