

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS ATRIBUTOS RELEVANTES DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DE KLERING

Luís Henrique Teixeira Franqui¹

Resumo: O presente artigo tem como escopo investigar se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) contempla os atributos percebidos como sendo relevantes na implementação de projetos de desenvolvimento, concebidos por Luís Roque Klering e verificar se há, nesta relação entre a política pública e a teoria acadêmica, algum horizonte estratégico que possibilite o desenvolvimento sustentável, a partir das práticas reguladas pela referida norma jurídica. Para tanto, será utilizada abordagem qualitativa e métodos descritivo e dedutivo, utilizando como principal técnica de coleta de dados a revisão bibliográfica. Como resultado principal, constatou-se que dos 20 atributos relevantes, 16 são contemplados na PNRS, quatro são contemplados parcialmente, enquanto o objetivo principal da lei, acabar com os lixões num período de quatro anos após a entrada em vigência, acabou não sendo alcançado.

Palavras-chave: PNRS. RSU. Políticas públicas. Desenvolvimento. Sustentabilidade.

Introdução

No momento em que a sociedade busca alternativas para promover o desenvolvimento sustentável, o planejamento estratégico de políticas públicas é fundamental para que haja êxito em iniciativas neste sentido, tanto do poder público, como da iniciativa privada, com vistas a solucionar os chamados problemas públicos.

Conforme leciona Ricardo Abramovay, desenvolvimento sustentável

é o processo de ampliação permanente das liberdades substantivas dos indivíduos em condições que estimulem a manutenção e a regeneração dos serviços prestados pelos ecossistemas às sociedades humanas. Ele é formado por uma infinidade de fatores determinantes, mas cujo andamento depende, justamente, da presença de um horizonte estratégico entre seus protagonistas decisivos. O que está em jogo nesse processo é o conteúdo da própria cooperação humana e a maneira como, no âmbito dessa cooperação, as sociedades optam por usar os ecossistemas de que dependem. (2010, p. 97)

Para Secchi (2016, p. 5) “dois conceitos são fundamentais para entender o campo da política pública: o problema público e a política pública. O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção”. O

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Campus Cerro Largo. Graduado em Direito pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA, 2015). E-mail: lhfranqui@hotmail.com

problema público aqui retratado é a o universo dos resíduos sólidos urbanos (RSU) no Brasil, incluindo coleta, reutilização, reciclagem e destinação final, entre outras práticas, enquanto a política pública escolhida é a Política Nacional de Resíduos Sólidos, um estatuto legal elaborado para fazer frente a este problema.

Em 2 de agosto de 2010 foi sancionada e entrou em vigor a Lei nº 12.305, que instituiu a PNRS, passando a ser um marco regulatório na área de resíduos sólidos no país. A lei distingue o resíduo (que pode ser reaproveitado ou reciclado) do rejeito (sem possibilidade de reaproveitamento) e entre seus principais objetivos estão a não geração, a redução, a reutilização e o tratamento dos resíduos sólidos, a destinação final adequada dos rejeitos, o incentivo aos processos de reciclagem, a intensificação de ações de educação ambiental, a geração de trabalho e renda aos agentes de reciclagem² e a consequente promoção da inclusão social, entre outros (BRASIL, 2010).

A PNRS trouxe uma série de princípios, como prevenção e precaução, poluidor-pagador e protetor-recebedor, visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, desenvolvimento sustentável, ecoeficiência, cooperação entre as diferentes esferas do poder público, responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, razoabilidade e proporcionalidade, entre outros. O princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos³, envolvendo consumidores e prestadores de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, procura estimular a chamada logística reversa⁴, para que os resíduos retornem aos fabricantes e, dessa forma, sejam reaproveitados ou tenham a destinação final ambientalmente adequada.

Neste sentido, este trabalho se propõe a analisar a Política Nacional de Resíduos Sólidos enquanto uma política pública, confrontando-a com os atributos relevantes para projetos de desenvolvimento, teoria produzida por Luís Roque Klering, para verificar se há, nessa relação entre a legislação e a teoria acadêmica, algum horizonte estratégico que possibilite o desenvolvimento sustentável, a partir das práticas reguladas pela referida norma jurídica.

² Agentes de reciclagem é uma denominação acadêmica para os populares “catadores de lixo”.

³ “Ciclo de vida dos produtos”, nos termos da referida legislação, é uma “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (art. 3º, IV).

⁴ “Logística reversa”, nos termos da PNRS, é o “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (art. 3º, XII).

O procedimento metodológico terá enfoque qualitativo, com utilização dos métodos descritivo e dedutivo, sendo a revisão bibliográfica a principal técnica de coleta de dados. O estudo descritivo tem o “objetivo de construir teorias, por meio da descrição e explicação dos tipos de políticas públicas, do comportamento dos atores e das instituições nas diversas fases do processo de políticas pública” (SECCHI, 2016, p. 8), enquanto o método dedutivo é aquele em que o pesquisador inicia sua empreitada investigativa partindo de axiomas, hipóteses e teorias abstratas (SECCHI, 2016, p. 8).

O presente artigo se propõe a fazer uma discussão teórica e, além da introdução e da conclusão, está dividido em três partes. Na primeira abordará sobre o campo da política pública e a implantação da PNRS, na segunda apresentará de forma sucinta os atributos relevantes para projetos de desenvolvimento e, na terceira, fará a comparação entre a PNRS e tais atributos, analisando e avaliando quais deles são contemplados ou não pela legislação.

1 A Política Nacional de Resíduos Sólidos enquanto política pública

“O processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13). E o propósito de uma política pública é a confrontação, redução e até mesmo a solução dos chamados problemas públicos (SECCHI, 2016, p. 5).

A PNRS, no que se refere ao protagonismo da constituição de políticas públicas, se encaixa na abordagem estatista ou estadocêntrica, “que considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais” (SECCHI, 2013, p. 2), enquanto a chamada abordagem multicêntrica, ou policêntrica, “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas”. (SECCHI, 2013, p. 3). Na abordagem estatista, até admite-se a influência de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, porém sem o privilégio de liderar o processo.

Aprovada após 21 anos de tramitação no Congresso Nacional, a PNRS é um estatuto legal que procura organizar de maneira vertical o modo como o país lida com o lixo⁵, impondo

⁵ Lixo aqui é entendido no sentido amplo, correspondendo a todos os resíduos gerados pela atividade humana e considerados sem utilidade.

aos setores públicos e privados uma série de obrigações, inclusive maior transparência no gerenciamento dos resíduos. Redução de resíduos/rejeitos, responsabilidade compartilhada e logística reversa estão entre os principais pontos da lei.

O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas e, apesar de haver várias versões, basicamente é constituído por sete fases principais: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2016, p. 43). No caso da PNRS, numa rápida análise, nota-se que esse lapso temporal de 21 anos entre a identificação do problema e a tomada de decisão pode ter causado impacto no processo de implementação, que enfrenta uma série de obstáculos, seja pela falta de recursos financeiros, especialmente aos Municípios, que não conseguem se adequar à legislação, seja pela falta de uma cultura de gestão pública compartilhada, entre os entes federativos do país.

Passados sete anos da entrada em vigência, o objetivo central da PNRS previsto no art. 54, que era acabar com os lixões num prazo de quatro anos (a data-limite expirou em 2 de agosto de 2014), não foi plenamente atingido. Em 2014, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) publicou um texto exaltando “resultados significativos” obtidos pela PNRS “em apenas quatro anos”:

Entre 2010 e 2014, o Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Fundação Nacional de Saúde (Funasa) destinou R\$ 1,2 bilhão para implantar a PNRS e o número de municípios atendidos dobrou. Em 2008, a disposição final ambientalmente adequada era uma realidade apenas em 1.092 dos 5.564 municípios então existentes, segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já no final de 2013, esse número, de acordo com levantamento do MMA junto aos estados, era de 2,2 mil municípios. (MMA, 2014)

O Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014, produzido pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), mostra que a geração de RSU no Brasil, em 2014, foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas, um aumento de 2,9% em relação ao ano anterior. No tocante à destinação final de RSU, manteve-se uma estabilidade em comparação a 2013, com um índice de 58,4% de destinação final adequada. Mesmo sendo um resultado significativo, a quantidade de RSU destinada a locais inadequados totaliza quase 30 milhões de toneladas/ano (ABRELPE, 2014, p. 28-30).

Relatório de pesquisa, com um diagnóstico dos resíduos sólidos urbanos, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2012, demonstrou que “a quantidade de

resíduos encaminhados para destinação final aumentou, em média, 35% em um intervalo de oito anos. Quanto à distribuição por estrato populacional, apenas os municípios de grande porte apresentaram redução significativa do total de resíduos encaminhados para um destino final” (IPEA, 2012).

Esses dados demonstram que a PNRS, enquanto política pública tem um longo caminho a percorrer até que seus objetivos sejam alcançados, principalmente no sentido de minimizar as limitações encontradas pelos pequenos municípios na sua implementação.

2 Atributos relevantes de projetos de desenvolvimento

Luís Roque Klering, professor pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), desenvolveu 20 atributos relevantes⁶ na implementação de projetos de desenvolvimento, sucintamente apresentados a seguir:

- 1) Introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores;
- 2) Melhoria da qualidade de vida do público-alvo;
- 3) Autossustentabilidade;
- 4) Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira;
- 5) Credibilidade pública;
- 6) *Accountability*⁷;
- 7) Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades;
- 8) Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil;
- 9) Articulação com diferentes setores sociais;
- 10) Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais;
- 11) Articulação entre governos de mesmo nível;
- 12) Articulação entre governos de diferentes níveis;
- 13) Transferibilidade;
- 14) Ampliação do número de beneficiários;
- 15) Permeabilidade ao público-alvo;
- 16) Simplificação da vida dos cidadãos;
- 17) Inclusão de minorias sociais;
- 18) Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública;
- 19) Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos;
- 20) Enfoque sistêmico. (KLERING, 2003)

Citando o professor Klering, Lígia M. Mallmann leciona que “o desenvolvimento das organizações e das sociedades depende da adoção adequada de programas e projetos, métodos

⁶ No trabalho original do autor, a ordenação dos atributos é feita por letras (“a” a “r”), enquanto aqui opta-se por ordenar com a utilização de numeração cardinal (1 a 20).

⁷ *Accountability* é um termo em inglês que pode ser traduzido para a língua portuguesa como responsabilidade com ética, fazendo referência à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas para as instâncias controladoras ou a seus representados.

ou padrões de trabalho. Padrão tem a conotação de consenso a respeito de procedimento, medida, maneira de pensar, dirigir, controlar e avaliar os objetivos propostos” (*apud*, 2014, p. 70).

Com efeito, o trabalho do referido autor procura estabelecer aspectos muito importantes para serem observados na construção de projetos de desenvolvimento, visando indicar padrões mínimos de inovação, transparência, ética, credibilidade, responsabilidade e viabilidades técnica e financeira, que proporcionem uma melhor qualidade de vida à coletividade.

3 A PNRS e os atributos relevantes de Klering

1) Introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores: um projeto deve introduzir novos modos ou modelos de provisão de bens e serviços, ser capaz de mudar hábitos ou costumes de trabalho, desenvolver produtos e serviços, tanto novos, quanto renovar antigos; (KLERING, 2003)

O primeiro atributo de Klering, “introdução de mudanças, qualitativas e quantitativas, em relação a práticas anteriores”, vem ao encontro de um dos objetivos principais da Lei nº 12.302/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), pois o artigo 1º, ao dispor os princípios, objetivos e instrumentos, bem como as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, atualiza a legislação então em vigor e passa a ditar as normas para serem seguidas a partir de sua vigência, impondo uma série de alterações nos procedimentos que eram realizados para a destinação final dos resíduos sólidos urbanos no país, buscando implantar um novo modelo para superar os problemas envolvendo os RSU.

2) Melhoria da qualidade de vida do público-alvo: um projeto deve ser capaz de gerar novas fontes de renda, ou melhorar a habitação, saneamento, saúde, educação do público-alvo; aumentar os cuidados com o meio-ambiente, as relações com as comunidades, a segurança, a liberdade de expressão, a autoestima dos cidadãos; (KLERING, 2003)

O artigo 3º, inciso XIII, se comunica com o segundo atributo, “melhoria da qualidade de vida do público-alvo”, uma vez que define que a produção e consumo de bens e serviços devem ser feitos de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades

das gerações presentes e futuras⁸, numa clara associação com o termo “desenvolvimento sustentável”, consolidado a partir da publicação, em 1987, do Relatório Brundtland⁹, ou Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU).

3) Autossustentabilidade: um projeto deve ser capaz de vir a sustentar-se de forma própria ou autônoma, tendo em vista seu enfoque no desenvolvimento das pessoas e instituições envolvidas, evitando práticas paternalistas;

4) Viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira: um projeto deve ser exequível em termos técnicos, gerenciais, econômicos e financeiros, ou seja, dispor de tecnologia e recursos suficientes e adequados para sua implementação, e proporcionar adequada relação custo-benefício; (KLERING, 2003)

A “autossustentabilidade” e a “viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira”, terceiro e quarto atributos do autor, são questões bem problemáticas na PNRS, principalmente no que tange aos aspectos econômico-financeiros, pois mais uma vez elabora-se uma legislação de abrangência nacional passando muitas responsabilidades aos demais entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), sem garantia de dotações orçamentárias ou mecanismos de financiamento que possibilitem sua exequibilidade. Os artigos 42 e 46 preveem que “o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender” várias das iniciativas previstas e, por outro lado, que o atendimento ao disposto no Capítulo “Dos Instrumentos Econômicos” deve se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e às “diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais”. O artigo 44 prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão conceder incentivos fiscais ou creditícios para indústrias, projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos e empresas dedicadas à limpeza urbana. E o artigo 45 garante prioridade aos consórcios públicos na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal. O fato de existirem tais previsões,

⁸ Meio ambiental equilibrado e sustentável para “as presentes e futuras gerações” está relacionado com o desenvolvimento sustentável, encontrado na parte final do caput do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), artigo basilar do Direito Ambiental, e amparado na Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972).

⁹ Documento publicado pela ONU em abril de 1987, que integra uma série de iniciativas que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

não significa uma viabilidade real, pois sabe-se que muitas vezes os governos elaboram orçamentos “fictícios”, que não se realizam completamente em seus respectivos exercícios.

5) Credibilidade pública: um projeto deve merecer das instituições envolvidas na sua implantação suficiente importância e visibilidade interna, e oferecer pronta-resposta a demandas do público-alvo; (KLERING, 2003)

O quinto atributo, “credibilidade pública”, é buscado no artigo 46, onde a PNRS é submetida aos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos instrumentos orçamentários disponíveis ao Poder Público.

6) Accountability: um projeto deve ter suas contas e seu funcionamento apresentado de forma clara, objetiva e transparente aos seus apoiadores e à sociedade em geral, com prestações regulares de contas; (KLERING, 2003)

O “*accountability*”, sexto atributo de Klering, que zela pela ética e pela transparência é contemplado no inciso X do artigo 6º, onde é garantido “o direito da sociedade à informação e ao controle social” da PNRS.

7) Desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades: um projeto deve melhorar a gestão de recursos sociais, criando novas tecnologias, desenvolvendo novas habilidades de ação, dentro de critérios de ética, correção e justiça; (KLERING, 2003)

O sétimo atributo é o “desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades” e, neste sentido a PNRS estimula diversas práticas inovadoras, como o incentivo à logística reversa, à reciclagem e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

8) Consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil: um projeto deve melhorar a comunicação, interação e envolvimento de uma comunidade, em relação a assuntos de seu interesse, criando uma maior “massa crítica” e consciência social, assim como maior responsabilidade pelas coisas públicas;

9) Articulação com diferentes setores sociais: um projeto deve melhorar a comunicação, a interação e envolvimento entre os diferentes setores e atores sociais: o setor público, o setor privado, e o chamado “terceiro setor”, em relação a demandas e assuntos de interesse real e potencial da sociedade, criando maior responsabilidade e solidariedade social, formulando e implementando soluções, principalmente via redes de ações;

10) Articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais: um projeto deve melhorar a comunicação, participação e comprometimento de diferentes atores, grupos de interesse, coletivos e segmentos sociais, em relação a demandas e assuntos de interesse real e potencial da sociedade, criando maior responsabilidade

social, engajamento cívico e solidariedade social, via atuação preferencial em redes; (KLERING, 2003)

A “consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil”, “articulação com diferentes setores sociais” e “articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e segmentos sociais”, respectivamente oitavo, nono e décimo atributos, estão interligados na redação da PNRS, aprovada após 21 anos de tramitação no Congresso Nacional e resultante de ampla discussão com os órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONGs), instituições privadas e sociedade civil. O artigo 6º, incisos VI e IX, exorta a “cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade” e “o respeito às diversidades locais e regionais”. O artigo 7º, VIII, quer a “articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos”. Já o artigo 25 estipula que “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 e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento”.

11) Articulação entre governos de mesmo nível: um projeto deve melhorar o entendimento e a busca de soluções conjuntas entre governos de mesmo nível, via formação de parcerias, associações ou redes de atuação conjunta, de grupos de municípios ou grupos de Estados;

12) Articulação entre governos de diferentes níveis: um projeto deve melhorar o entendimento e a busca de soluções conjuntas entre governos de diferentes níveis, via formação de parcerias para atuação conjunta, em que cada ente federativo cumpre determinado papel, como parte de um sistema ou de uma rede, visando alcançar objetivos comuns entre municípios e Estados e a União; (KLERING, 2003)

O artigo 4º da PNRS reúne “o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos” e se amolda com tranquilidade aos atributos 11 e 12, que visam a “articulação entre governos do mesmo nível” e “articulação entre governos de diferentes níveis”.

13) Transferibilidade: um projeto deve criar condições e tecnologias transferíveis e aproveitáveis em outras áreas, contextos, administrações e regiões; (KLERING, 2003)

A “transferibilidade”, que vem a ser o atributo 13, “deve criar condições e tecnologias transferíveis e aproveitáveis em outras áreas”, tem tudo a ver com reciclagem de resíduos sólidos urbanos e o desenvolvimento de tecnologias para a logística reversa e o ciclo de vida do produto, práticas amplamente previstas na PNRS.

14) Ampliação do número de beneficiários: um projeto deve gerar impactos não apenas sobre o público-alvo principal, mas também sobre outros cidadãos e segmentos localizados ao redor, passíveis de serem sensibilizados e beneficiados de forma indireta; (KLERING, 2003)

A “ampliação do número de beneficiários”, que é o atributo 14, dialoga com o § 1º do artigo 1º, que determina que “estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos”, dando um caráter amplo e geral a essa norma jurídica.

15) Permeabilidade ao público-alvo: um projeto deve aproximar-se do público-alvo, ser entendível e compreensível, suficientemente simples, informal e coerente com o modo de vida prevalente, para ser facilmente contatado, assimilado e adotado na vida cotidiana dos cidadãos; (KLERING, 2003)

O atributo de número 15, “permeabilidade ao público-alvo”, com o projeto devendo ser entendível e compreensível, é mais um problema encontrado na PNRS. Apesar do artigo 6º, inciso X, garantir o direito da sociedade à informação, a prática tem demonstrado a falta de efetivação deste aspecto, que poderia ser revertida com iniciativas de educação ambiental, por exemplo, previstas no artigo 8º, inciso VIII.

16) Simplificação da vida dos cidadãos: um projeto deve facilitar e simplificar o acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos e sociais; deve racionalizar ações, visando maior eficácia, sem desconsiderar aspectos de tradições, de afeições e de valores do público-alvo;

17) Inclusão de minorias sociais: um projeto deve estimular a inclusão ou (re)inclusão de minorias desfavorecidas historicamente na sociedade, privilegiando maior integração e participação social de segmentos étnicos, de gênero, de idade e de classes sociais que foram historicamente desfavorecidos ou prejudicados; (KLERING, 2003)

“Simplificação da vida dos cidadãos” e “inclusão de minorias sociais”, respectivamente os atributos 16 e 17, também estão no rol de perspectivas buscadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. O primeiro, no estabelecimento de rotinas envolvendo a destinação final dos

resíduos, tornando-as práticas cotidianas e, portanto, incorporadas no modo de vida da população e o segundo, por exemplo, garantindo mais oportunidades de trabalho e renda aos agentes de reciclagem.

18) Incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública: um projeto deve estimular a introdução de novas tecnologias (como internet, sistemas de acompanhamento informatizado e outros) que facilitem e tornem mais eficaz a ação pública, rompendo ou quebrando paradigmas de ação mais antigos e menos eficazes; (KLERING, 2003)

A “incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública”, atributo 18, encontra-se presente nos incisos IV e VI do artigo 7º, que preveem “adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais” e “incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados”.

19) Fortalecimento do poder de gerenciamento para governos: um projeto deve fortalecer e até devolver capacidade de gerenciamento efetivo ao setor público; ao mesmo tempo que delega ações, deve fortalecer a capacidade de planejar, definir estratégias amplas e gerais, visando articular melhor as ações de diferentes atores e setores da sociedade; (KLERING, 2003)

O “fortalecimento do poder de gerenciamento para governos” é o penúltimo atributo elencado por Klering, devendo “fortalecer a capacidade de gerenciamento efetivo ao setor público” e “fortalecer a capacidade de planejar, definir estratégias amplas e gerais”, sendo mais um aspecto relevante de projetos de desenvolvimento encontrado na PNRS, que projeta não apenas ações governamentais isoladas, com vistas ao gerenciamento de RSU, mas também ações conjuntas entre diferentes entes da Federação, além da conjugação de esforços com consórcios públicos, empresas privadas, ONGs e diversos atores da sociedade civil organizada.

20) Enfoque sistêmico: um projeto deve ter enfoque sistêmico, em que as partes desempenham um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns; se aceita caminhos ou opções alternativas (ao invés de lineares e únicas); considera-se o sistema focado como contendo partes e, ao mesmo tempo, fazendo parte de um sistema maior; se aceitam constantes prevenções, reavaliações e reajustes; se enfatiza mais perspectivas dinâmicas e integrativas, do que estáticas e pontuais. (KLERING, 2003)

O “enfoque sistêmico”, que vem a ser o vigésimo e último atributo, tem pontos positivos e negativos na PNRS. O fato de buscar “que as partes desempenhem um papel integrativo para

o alcance de objetivos comuns” vem ao encontro dos principais princípios e orientações definidos na legislação. Mas por outro lado, a previsão de “reavaliações e reajustes periódicos” não aconteceu. O artigo 54 foi claro ao determinar que “a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei” (2 de agosto de 2010). Findo o prazo¹⁰, um número muito grande de Municípios ainda não conseguiu substituir os lixões por aterros sanitários.

Em 2015, a presidenta Dilma Rousseff vetou projeto que estendia a data limite e, no momento, a Câmara dos Deputados analisa proposta do Senado Federal¹¹ que altera a Lei de Resíduos Sólidos para prorrogar o prazo para que Estados e Municípios acabem com os lixões. O projeto do Senado estabelece novos prazos para o fim dos lixões, que vão de julho de 2018 a julho de 2021, conforme o tamanho da população.

Como a legislação é falha, ao não prever um período para reavaliação e ajustes, a sociedade fica à mercê dos governantes e legisladores darem conta de colocar em prática tudo que foi estabelecido em 2010, quando esta política pública foi aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

Conclusão

Este artigo objetivou verificar se a Política Nacional de Resíduos Sólidos contempla os atributos relevantes na implementação de projetos de desenvolvimento, de Klering. Dos 20 atributos, ficou evidenciado que a PNRS contempla um total de 16. A “autossustentabilidade” e a “viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira”, terceiro e quarto atributos do autor, são questões problemáticas na norma, principalmente no que tange aos aspectos econômico-financeiros, pois o fato de existirem previsões legais, não significa uma real viabilidade. A “permeabilidade ao público-alvo”, atributo de número 15, ou seja, o projeto deve ser

¹⁰ Dois anos depois do prazo final, pouco mais da metade do lixo produzido nas cidades brasileiras está indo para o lugar adequado, que são os aterros sanitários, e seis de cada dez municípios ainda não elaboraram planos de gestão dos resíduos sólidos. O plano é condição para que o governo federal repasse recursos para a construção de aterros. Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/513266-ESPECIALISTAS-ALERTAM-QUE-POLITICA-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-AINDA-NAO-ATINGIU-OBJETIVO.html>>.

¹¹ **PLS 425/2014**: aprovado no plenário do Senado em 1º de julho de 2015, prorroga, de forma escalonada, o prazo para as cidades se adaptarem à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010). A matéria foi a primeira de uma lista sugerida pela Comissão Especial do Pacto Federativo, com projetos de interesse dos Municípios. O texto seguiu para análise da Câmara dos Deputados, onde atualmente tramita.

compreensível, é outro problema encontrado na PNRS, pois apesar de garantir o direito da sociedade à informação, a prática tem demonstrado a falta de efetivação deste aspecto, que poderia ser revertida com iniciativas de educação ambiental, igualmente previstas na lei. E o último atributo, “enfoque sistêmico”, tem pontos positivos e negativos na PNRS, pois a busca para “que as partes desempenhem um papel integrativo para o alcance de objetivos comuns” vem ao encontro de vários princípios normativos elencados no texto legal, enquanto a meta de acabar com os lixões num prazo de quatro anos não foi realizada.

Como ocorre na maioria dos planejamentos estratégicos, foi estabelecida uma meta principal na PNRS, de que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, com o fim dos chamados “lixões” e a instalação de aterros sanitários e/ou controlados¹², deveria ser implantada em até quatro anos. Esta meta não foi cumprida em sua totalidade e, no momento, os debates no campo político e na sociedade civil organizada ocorrem em duas principais frentes: viabilizar o cumprimento imediato do estabelecido ou dilatar os prazos, por meio de projeto de lei, dando mais tempo para que Estados e Municípios possam se adequar às disposições legais.

Como a adequação à legislação, especialmente em relação à destinação final dos resíduos sólidos urbanos, tem um alto custo de implantação, dificuldade ainda maior para os pequenos municípios, que é a realidade da maioria das cidades da região Noroeste do Rio Grande do Sul, uma possível solução seria a gestão compartilhada como, por exemplo, por meio da implantação de consórcios públicos intermunicipais, a partir de um planejamento estratégico regional. Tema este que fica para futuros estudos.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento sustentável: qual a estratégica para o Brasil?** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a06n87.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____, Ricardo; SPERANZA, Juliana Simões; PETITGAND, Cécile. **Lixo Zero, gestão de resíduos sólidos para uma sociedade mais próspera**. São Paulo: Planeta Sustentável, Instituto Ethos, 2013.

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014**. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

¹² Do ponto de vista da destinação final ambientalmente adequada, alguns autores consideram o aterro controlado uma “versão apenas um pouco menos nociva” que os próprios lixões (ABRAMOVAY *et al*, 2013, p. 21).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2016.

_____. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/lei/l-12305.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Especialistas alertam que Política de Resíduos Sólidos ainda não atingiu objetivo**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/513266-ESPECIALISTAS-ALER-TAM-QUE-POLITICA-DE-RESIDUOS-SOLIDOS-AINDA-NAO-ATINGIU-OBJETIVO.html>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

IPEA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_residuos_solidos_urbanos.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

KLERING, Luís Roque. **Atributos relevantes de projetos de desenvolvimento**, 2003. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/nutep/projetos/atributos.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

MALLMANN, Lígia M. Análise dos atributos relevantes de projetos de desenvolvimento: um estudo do Plano Safra da Agricultura Familiar. **Revista do Desenvolvimento Regional – Faccat**. Taquara, v. 11, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <<https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/download/101/pdf41>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

MMA. **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em quatro anos**. 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>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano (1972)**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. 17 jun. 2017.

_____. **Nosso Futuro Comum (1987)**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 17 jun. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

_____, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. **Caderno CRH**, vol. 16, n. 39, 2003. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=273>>. Acesso em: 10 jun. 2017.