



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS  
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**MEMORIAL DESCRITIVO  
GUIA DE ADEQUAÇÃO À POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS**

Cachoeira  
2016

**ANA MÁRCIA DOS SANTOS SILVA**

**MEMORIAL DESCRITIVO  
GUIA DE ADEQUAÇÃO À POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS  
SÓLIDOS**

Memorial Descritivo apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, no Centro de Artes, Humanidades e Letras, sob a orientação da Prof. Dra. Daniela Abreu Matos, como requisito avaliativo do Trabalho de Conclusão de Curso.

Cachoeira  
2016

# **GUIA DE ADEQUAÇÃO À POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em 24 de fevereiro de 2016.

Daniela Abreu Matos – Orientadora  
Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Ivana Tavares Muricy  
Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia.  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Lys Vinhaes Dantas  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo dom da vida e pela oportunidade concedida de mais uma conquista, mesmo diante de alguns obstáculos.

À minha luz aqui na Terra, a quem devo toda a minha gratidão: Edith, meu exemplo, meu horizonte a seguir. Obrigada pelo seu amor e dedicação contínua.

Aos amigos que carinhosamente vibraram comigo e nessa reta final foram fundamentais para a minha caminhada... Muito Obrigada!!!!

SILVA, ANA MARCIA dos S. Guia de Adequação a Política Nacional de Resíduos Sólidos, 45p, 2016. Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública – Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2016.

## RESUMO

Este memorial é um relato descritivo da construção do Guia de adequação a Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Neste documento constam: o objetivo do guia, público-alvo, o problema, conceitos e abordagens necessárias à sua construção. Com o propósito de facilitar o entendimento sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), este guia serve como ferramenta capaz de balizar ações que visem a adequação de municípios a essa Política por gestores públicos, servidores de áreas correlacionadas ao meio ambiente e adeptos a essa causa ambiental. Tem o objetivo de mostrar alternativas de adequação, formas de inclusão social de catadores e da prestação de serviços ambientais, através de coproduções de bens e serviços públicos, parceria público-privada, concessões e consórcios intermunicipais. O guia faz esclarecimentos sobre o que define a política, suas diretrizes, atores envolvidos, orientações de adequação e modelos de gerenciamento ambientalmente adequados. Também apresenta obrigações dos municípios, seus gestores e dos demais atores envolvidos, destacando a importância da elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos trazendo a tona o cenário atual e seus desafios. Informa sobre mecanismos de captação de recursos e ações estruturais de mobilização em prol da adequação/ implementação. Além disso, mostra principais indicadores de monitoramento e avaliação da política.

**Palavras Chaves:** Política Nacional de Resíduos Sólidos; Coprodução; Gestão Ambiental.

## **SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO	5
OBJETIVO GERAL	7
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
PÚBLICO-ALVO	7
CONTEÚDO DO GUIA	7
PROBLEMA DE ESTUDO/ DIAGNÓSTICO	8
CONCEITOS E ABORDAGENS	11
CONSIDERAÇÕES FINAIS	14
REFERÊNCIAS	16

## INTRODUÇÃO

O Guia de Adequação à Política Nacional de Resíduos Sólidos é um produto tecnológico elaborado como parte das exigências do Trabalho de Conclusão do Curso, do curso Superior Tecnológico em Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, sob a orientação da professora Daniela Abreu Matos.

A proposta consiste em um guia de orientação para municípios em desconformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), devidamente acompanhados pelo memorial com fundamentação teórico-metodológica para adequar a Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 que regulamenta a Política. Este trabalho é resultado de um breve levantamento de informações sobre a situação atual de dez municípios do Território de Identidade do Recôncavo, que podem ser considerados como representativo de uma realidade sobre o resíduo sólido e seu tratamento. Esse levantamento mostrou um diagnóstico de como a cidade se apresenta no contexto atual no quesito resíduo sólido, os catadores e a cadeia produtiva dos serviços ambientais e a partir disso, trouxe uma perspectiva de funcionamento possível e ideal para o município, elencando ações, diretrizes, recursos que visem essa adequação.

O produto tecnológico, o guia, será uma ferramenta capaz de disseminar informações, facilitando assim o entendimento sobre a PNRS e orientar as principais etapas para chegar a conformidades à Lei, voltado para prefeitos e gestores das pastas relacionadas ao meio ambiente.

O resíduo sólido tem sido ponto relevante de discussão da política pública, desde a geração, tratamento à destinação final e a Política Nacional de Resíduos Sólidos vêm parametrizar essas questões e delimitar um prazo final de adequação para os municípios brasileiros.

Uma das prerrogativas dessa política é a contratação de prestação de serviços ambientais de catadores avulsos e organizados em associações e cooperativas. Até então, os municípios e estados de um modo geral, ainda não dispõe integradamente recursos e orçamentos para esse fim.

Portanto, é salutar o planejamento estratégico de cada estado e município, para que estes assim possam diagnosticar cada cenário e a partir disso, buscar formas de incluir o catador no processo produtivo.

A ideia da elaboração desse produto como Trabalho de Conclusão do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública surgiu a partir da minha trajetória estudantil e profissional. Iniciada desde o ano de 2003 até os dias atuais venho sempre buscando formas de preservar ou fortalecer práticas ambientais adequadas desde a minha primeira graduação. O meu trabalho de conclusão de curso anterior, no formato de monografia, traçava uma proposta de gerenciamento dos resíduos sólidos para Cruz das Almas – Bahia, cidade onde nasci e permaneço. Esse trabalho de graduação me rendeu a participação em diversos momentos da gestão municipal de Cruz das Almas, em pastas relacionadas ao meio ambiente.

Ao ocupar esse espaço na gestão pública, me deparei com vários entraves: a falta de conhecimento sobre o assunto pelos gestores das pastas municipais, dos servidores, além da falta de interesse/prioridade dos mesmos. Somente o prefeito, na ocasião, despertava um interesse em ampliar essa ideologia que para muitos era visto como “projeto de menininha apaixonada”, como assim tratavam. Iniciei articulações com catadores, capacitei para as noções de associativismo e cooperativismo e criei o projeto que resultou na formação da antiga cooperativa e atual associação Cata Renda Ambiental.

Mesmo fora da gestão municipal, ao ingressar na UFRB, me inseri em um projeto de pesquisa que incubava empreendimentos solidários, inclusive o Cata Renda Ambiental também fazia parte da rede. Fui capaz de ter uma dupla visão disso: a visão junto ao poder público e outra, sob a ótica do catador, tanto o independente quanto o vinculado a associação. O interesse em dirimir entraves me levou a escolha de mais uma graduação para me oferecer ferramentas de inserção e fortalecimento dessa temática. Ver municípios ambientalmente adequados e empoderar catadores na cadeia produtiva dos resíduos é o meu maior sonho enquanto futura gestora pública.

A partir desse interesse pela questão dos resíduos sólidos, entrei em contato com 10 municípios do Território de Identidade do Recôncavo, através de visitas e telefonemas, realizei um breve diagnóstico desses municípios e ficou evidenciada a desconformidade deles para com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e por isso, no meu entender,



surge a necessidade de elaborar um guia que esclareça minimamente o que a Lei determina.

### **OBJETIVO GERAL**

- Disseminar informações sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos voltadas para os municípios em situação de descumprimento ou desconformidade com a legislação vigente.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Mostrar alternativas de adequação à Política Nacional de Resíduos Sólidos.
- Sugerir formas de mobilização dos agentes envolvidos para a implementação dessa política;
- Destacar a importância da inclusão dos catadores na prestação de serviços ambientais.
- Informar sobre possibilidade de captação de recursos para ações de adequação à Política;

### **PÚBLICO ALVO**

O público-alvo do guia são os gestores e técnicos vinculados às pastas e/ou órgãos da área de meio ambiente de municípios em desconformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

### **CONTEÚDO DO GUIA**

Estruturado em oito eixos que situam o leitor ao momento atual, elencando os entraves e desafios, a política em evidência, discorrendo a linha do tempo das legislações que antecederam a política em estudo, os atores envolvidos e respectivas responsabilidades. Apresenta o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos que é uma ferramenta de adequação a PNRS. Apresenta formas de prestação de serviços que

favorecem a implantação ou adequação, além de mostrar algumas formas de captação de recursos. Por fim, informa modelos de ações estruturais que visem à mobilização, a implantação e o monitoramento da PNRS e de ações necessárias para o bom andamento da Política vigente.

## **PROBLEMA DE ESTUDO / DIAGNÓSTICO**

O problema percebido foi a dificuldade que os municípios encontram para implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Essa constatação se deu em uma breve ação de diagnóstico local, através de visitas presenciais aos municípios e contatos telefônicos, a partir de critérios mínimos para adequação à política.

O Guia partiu da premissa estabelecida por três metas de adequação previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos:

- Fim dos lixões;
- Elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
- Redução de 10% de rejeitos destinados a aterros sanitários.

Essas condicionalidades tinham até o ano de 2014 como prazo final para o cumprimento dessas metas, o que não ocorreu na maioria dos municípios. Feito o levantamento de 10 municípios do Território de Identidade do Recôncavo, que foram: Cachoeira, Castro Alves, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Maragojipe, Muritiba, Nazaré, São Felipe, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé, ficou evidenciada a seguinte constatação:

- 2 municípios ainda possuem e destinam seus resíduos em lixão;
- 1 município possui um lixão para podas e entulhos;
- 7 municípios não possuem fundo municipal de meio ambiente;
- Apenas 2 municípios fazem coleta seletiva, sendo que 1 município realiza em apenas 3 bairros;
- 7 municípios não possuem o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos;
- 8 municípios são consorciados quanto a destinação dos resíduos em aterros. São dois consórcios distintos;
- 7 municípios possuem Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

A falta de conhecimento sobre possibilidades de adequação foi o maior entrave percebido, pois os municípios não demonstram avanço da implementação de ações e, muito menos, na captação de recursos para esse fim.

Dos municípios apresentados, somente Castro Alves e Nazaré das Farinhas não participam de um consórcio municipal de destinação final dos resíduos em aterro sanitário, ou seja, os demais participam de consórcio intermunicipal e não captam recursos junto a editais federais porque não possuem o conhecimento de que a União prioriza municípios consorciados para a liberação de recursos nessa área. Os dois municípios que ainda possuem lixão, já receberam notificações do ministério publico e alegam falta de recurso para a adequação à política, não sabendo eles que existem editais que contemplam o pagamento de consultoria para elaboração do plano municipal e das etapas subseqüente necessárias.

### PANORAMA DOS MUNICÍPIOS



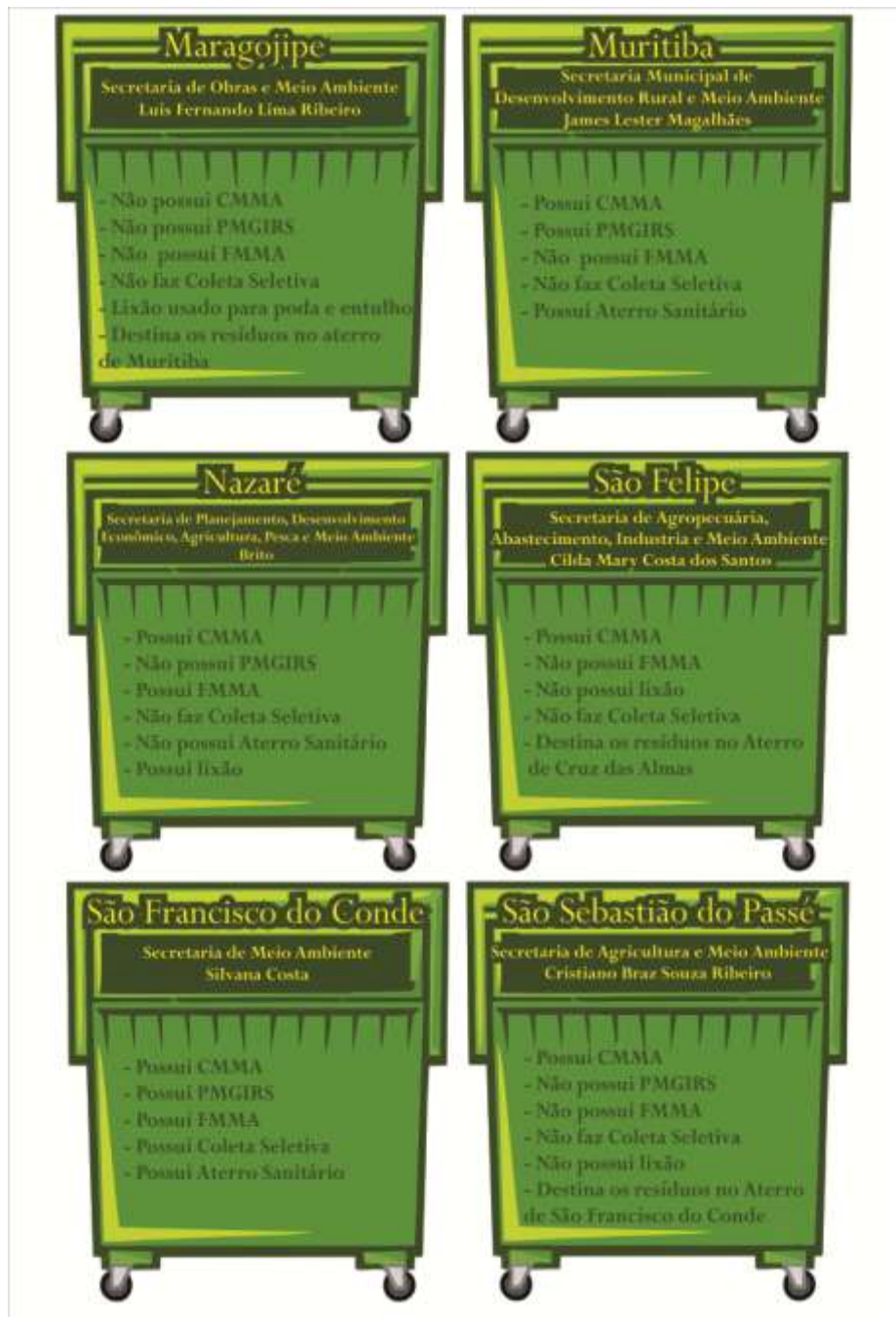


Figura 1: Panorama dos Municípios

- **CMMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente.**
- **FMMA - Fundo Municipal de Meio Ambiente.**
- **PMGIRS - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.**

## CONCEITOS E ABORDAGENS

O ponto principal de estudo se deu pela lei nº12.305 de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá diretrizes de implementação e gerenciamento. Essa Lei não é a única representação legal que trata desse assunto. Ela deriva de uma fusão de decretos, leis e portarias que resultam nessa segmento, aliado a construções sociais ao longo da história.

Desde certo tempo a temática meio ambiente e resíduo sólido vem sendo mostrada e discutida. A portaria 53 de 1979 do Ministério do Interior (MINTER) dispõe sobre o destino e tratamento dos resíduos. A Constituição de 1988 marca um momento de redemocratização do país e estabelece a União dos Estados, Distrito Federal e Municípios como entes federativos, ou seja autônomos e responsáveis pela aplicação de suas políticas e inclui no artigo 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, imputando ao poder público a responsabilidade de assegurar esse direito aos cidadãos. Em 1991, é constituído o Projeto de Lei 263 que dispõe sobre a destinação dos resíduos da saúde, que são resíduos contagiosos. Em 1999, a proposição do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente estabelece diretrizes técnicas para a gestão dos resíduos. Em 2001 foi criada a comissão especial da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS e em 2003 aconteceu o congresso latino-americano de catadores, o que fortalece a concepção de parceria estabelecida pelo conceito de coprodução de bens e serviços públicos que é “uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos” (SALM, 2014, p. 42), ou seja, é a inserção e o envolvimento do agente público e cidadão em prol de uma prestação de serviço da política pública.

O termo coprodução de bens e serviços públicos ainda é pouco usual, mas a proposta de participação colegiada entre sociedade e poder público é costurada ao longo dos avanços dos movimentos sociais e das políticas públicas que inserem ferramentas de controle social, a participação de agentes da sociedade civil como estratégia de descentralização de poder e democratização de espaços públicos. A coprodução é uma proposta de desdobramento contido nessa Lei, uma sugestão de adequação a política em questão. No Decreto 7404/2010, os artigos 40 e 41 argumentam que priorizam a participação de associações e cooperativas de catadores na coleta seletiva, logística

reversa e no plano de gestão integrada de resíduos sólidos, ou seja, fortalece a coprodução entre catadores e poder público.

Outra configuração percebida de coprodução é a parceria público-privada, onde a entidade privada participa ativamente de um serviço que antes somente o poder público poderia prestar. Concessão também é outra coprodução onde o poder público concede a um ente privado a prestação de um bem ou serviço público e apenas fiscalizando esse funcionamento e recebendo por essa concessão. A Lei em questão foi instituída em 2006.

Em 2007 a Lei dos Consórcios Públicos fortalece a parceria e a partilha de ações e responsabilidades entre os municípios frente a uma situação que para um município apenas se torna onerosa ou inviável, para uma união de mais municípios, torna-se viável e possível acontecer ações estruturais que visem a adequação e o pleno funcionamento da política dos resíduos.

Uma Lei que se aproxima muito da Política Nacional dos Resíduos Sólidos é a Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, que institui a Política de Saneamento Básico e estabelece diretrizes que contempla o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos. Uma legislação que estabelece de forma menos complexa que a PNRS, ações e técnicas que atendam o manejo do resíduo e a limpeza urbana em conformidade com a proteção ambiental. Alguns municípios, inclusive, têm buscado essa via como alternativa de adequação, porque a PNRS considera e contempla o município que estabeleça suas diretrizes e metas a partir da conformidade com o saneamento básico.

A política ambiental não é uma ferramenta de gestão pública isolada e construída apenas de cima pra baixo, ela requer participação. “Elas envolvem, necessariamente, outros setores da sociedade, notadamente as atividades produtivas e as associações e organizações sociais” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 182).

O conceito de gestão ambiental também foi trazido para esse estudo. “O bem estar coletivo, na perspectiva da gestão ambiental, deve se sobrepor ao bem estar individual” (VASCONCELOS SOBRINHO, 2014, p. 72). Além dessa premissa, é importante saber formas e manejos melhores e mais eficientes de uso e conservação de recursos. A gestão ambiental:

Pode ser definida como um conjunto de ações envolvendo políticas públicas, setor produtivo e sociedade civil, para garantir a sustentabilidade dos recursos ambientais, da qualidade de vida e do próprio processo de desenvolvimento, dentro de um complexo sistema de interações da humanidade com os ecossistemas (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p.200).

Assim como em diversas políticas públicas, a questão ambiental perpassa por diversas áreas e requer ações sistêmicas com vários setores. “A gestão ambiental requer uma abordagem interdisciplinar, que integre as ciências exatas, biológicas e humanas ao planejamento e às políticas públicas (policy making)” (BURSZTYN; BURSZTYN, p.200).

E, segundo o mesmo autor, esta abordagem ainda requer os seguintes objetivos:

- Aperfeiçoamento dos métodos de ajuda à decisão;
- Propiciar uma efetiva participação da população;
- Priorizar as ações preventivas sobre as corretivas;
- Gerenciar o meio ambiente dentro de uma abordagem global;
- Utilizar adequadamente os diferentes tipos de instrumentos de política ambiental;
- Enfrentar os fenômenos de degradação por meio de ações corretivas, monitorar a capacidade de absorção dos meios receptores e monitorar o estoque de recursos ambientais;
- Subsidiariedade;
- Gestão partilhada;
- Empoderamento;
- Responsabilização;
- Fortalecimento institucional;
- Continuidade;
- Descentralização;
- Concertação;
- Flexibilidade;
- Desburocratização;
- Capacitação funcional;
- Valorização do capital social.

A Lei 12.305/2010 que institui a PNRS evidencia ferramentas e instrumentos de aplicação para a adequação e vislumbra possibilidades de coparticipação no tratamento, gerenciamento e destinação final dos resíduos. Um modelo operacional proposto se dá pela Parceria Público Privada, que como o próprio nome diz permite o compartilhamento da responsabilidade entre o poder público e entidades privadas. Outro instrumento proposto que se destaca na referida lei é a participação consorciada de municípios, ou seja, a interlocução e articulação colegiada entre municípios visando gerenciar e tratar os resíduos de forma regionalizada.

A ideia de cadeia produtiva está relacionada nessa Política quando é desenhada a participação do catador na coleta, triagem, tratamento e destinação final do resíduo sólido. Configura-se como “conjunto de atividades que se articulam progressivamente desde os insumos básicos até o produto final, incluindo distribuição e comercialização, constituindo-se em elos de uma corrente”, segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Essa concepção de cadeia produtiva visa não somente a proteção ambiental, mas também a inclusão social e a dignidade humana dos catadores, pois busca proporcionar a garantia do trabalho digno e o acesso à renda.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O guia será um instrumento de interlocução entre os principais atores envolvidos para a divulgação e funcionamento da PNRS no município. Identificar qual desconformidade possui e a partir disso, tentar se adequar. O que se pretende são a divulgação e aplicação de práticas exitosas e que resultem numa transformação econômica e social dos catadores, como agentes dessa política nos municípios.

Por tratar-se de uma política transversal, espera-se que esse produto atenda as mais variadas dimensões. Almeja-se obter avanços econômicos, sociais, ambientais e inovadores no município. Com isso, existe um desejo de que as ferramentas que foram mostradas no guia sejam capazes de facilitar o entendimento quanto ao uso dos instrumentos legais, operacionais e alternativas de tratamento de resíduos sólidos e de fortalecimento da participação do catador.

A pretensão é gerar conhecimento e disseminar ações positivas para gestores sobre esse quesito e ainda mobilizar os agentes públicos e sociedade civil e, conseqüentemente,



atender necessidades dos catadores de se organizarem e se articularem. A experiência sendo exitosa poderá servir de subsídio para outras cidades e suas práticas poderão ser revistas ou replicadas, além de qualificar os gestores quanto à tomada de decisão para a política nacional dos resíduos sólidos. Além disso, do ponto de vista do manejo e tratamento, trará experiências mais vantajosas e eficientes, às vezes até a frente do que se espera, agregando valor ao poder público com soluções inovadoras e lucrativas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 ago. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm). Acesso em: 19 mar.2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior. Desenvolvimento da Produção. **Integração Produtiva e Competitividade Internacional**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3252>. Acesso em 25 fev. 2016.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. – Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

SALM, José Francisco. Coprodução de bens e serviços públicos. In: Boullosa, Rosana de Freitas (org). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. P.42-44ANEXOS

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mario. Gestão ambiental. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 71-73.