

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NOS MUNICÍPIOS DO AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO

ADILMA L. BRANDÃO¹; REJANE M. M. PIMENTEL² & CLAUDIO JORGE M. DE CASTILHO³

¹Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente-PRODEMA, da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. E-mail: adilmalopes@hotmail.com

²Professora do Departamento de Biologia/Botânica da Universidade Federal Rural de Pernambuco-UFRPE e Professora do PRODEMA-UFPE. E-mail: pimentel@db.ufrpe.br.

³Professor do PRODEMA-UFPE. E-mail: claudiocastilho44@gmail.com.

Recebido em 12 de dezembro de 2015. Aceito em 28 de junho de 2016. Publicado em 05 de dezembro de 2016.

RESUMO – A Política Nacional de Resíduos Sólidos define os princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes da gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Este estudo objetiva a identificação das dificuldades de implantação da PNRS no Agreste Meridional de Pernambuco (AMP). A problemática foi abordada em uma perspectiva complexa, considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais usados como indicadores de caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco. Para verificar as dificuldades de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos foram analisados seus objetivos e instrumentos, a partir de dados amostrais de entrevistas com secretários ambientais de Garanhuns, Lajedo, Correntes e Bom Conselho. Foi feita uma análise dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e visitas aos aterros sanitários desses municípios. Os resultados mostram que a política adotada é a de terceirização do serviço de limpeza, além de um depósito dos resíduos, mediante pagamento, em aterro mais próximo. Concluímos que a política não é prioritária para o Estado, ela é falha no propósito de implementar a Política ao compartilhar responsabilidades, e transfere o ônus da implementação para os municípios, condicionando esta transferência de recursos aos dispositivos fiscais, acarretando dificuldades econômicas, principalmente para os municípios mais pobres. Foi confirmada a hipótese de que a distância da capital do estado, sob uma ótica operacional federalista, agrava as dificuldades técnicas, econômicas, fiscais e políticas da implementação

PALAVRAS-CHAVE: IMPLEMENTAÇÃO, POLÍTICA AMBIENTAL, RESÍDUOS SÓLIDOS

IMPLEMENTATION OF SOLID RESIDUE POLITICS IN CITIES OF MERIDIONAL AGRESTE OF PERNAMBUCO

ABSTRACT – The National Politics of Solid Residues determines principles, objectives and guidelines to the management of solid waste in Brazil. This study aims to identify the identification of the implementation difficulties of Politics of Solid residues in Southern Agreste of Pernambuco (AMP). The issue was addressed in a complex perspective, considering economic, social and environmental aspects used as the AMP characterization indicators. To check the difficulties of implementing the Politics were analyzed your goals and instruments, from sample data from interviews with environmental secretaries of the cities of Garanhuns, Lajedo, Correntes and Bom Conselho. An analysis of the Solid Waste Management Plan was made and visiting to the landfill these municipalities. The results show that the politics adopted is the outsourcing of cleaning services, plus a deposit of waste, a fee in the nearest landfill. We conclude that politics is not a priority for the state, it is failure in order to implement the PNRS to share responsibilities, and transfers the charge of implementation for municipalities, conditioning this transfer of funds to the fiscal devices, causing economic difficulties, especially for poorest municipalities. The hypothesis that the distance from the state capital, under a federalist operational perspective, aggravates the technical difficulties, economic, fiscal and policy implementation has been confirmed.

KEY WORDS: IMPLEMENTATION, ENVIRONMENTAL POLICY, SOLID WASTE.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LAS CIUDADES DE SOUTHERN AGRESTE PERNAMBUCO

RESUMEN – La Política Nacional de Residuos Sólidos define los principios, objetivos, instrumentos y directrices para la gestión de los residuos sólidos en Brasil. Hay muchas dificultades en su aplicación, sobre todo debido a las dificultades técnicas, económicas, y políticas fiscales. Este estudio se ocupa de la identificación de las dificultades de aplicación de Política Nacional de Residuos Sólidos en el sur de Agreste de Pernambuco (AMP). El tema fue abordado en una perspectiva compleja, teniendo en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales utilizados como indicadores de caracterización AMP. Para comprobar las dificultades de aplicación se analizaron los Políticas sus objetivos e instrumentos, a partir de datos de la muestra de entrevistas con secretarios ambientales de Garanhuns, Lajedo, Correntes y Bom Conselho. Un análisis del Plan de Gestión de Residuos Sólidos se hizo y visitar el vertedero estos municipios. Los resultados muestran que la política adoptada es la externalización de los servicios de limpieza, además de un depósito de residuos, una cuota en el relleno sanitario más cercano. Concluido que la política no es una prioridad para el Estado, es el fracaso con el fin de poner en práctica las políticas para compartir responsabilidades, y transfiere la carga de la aplicación para los municipios, condicionando esta transferencia de fondos a los dispositivos fiscales, causando dificultades económicas, especialmente municipios más pobres. La hipótesis de que la distancia de la capital del estado, bajo un punto de vista operativo federalista, agrava las dificultades técnicas, se ha confirmado la ejecución económica, fiscal y política.

PALABRAS CLAVE: APLICACIÓN, POLÍTICA AMBIENTAL, RESIDUOS SÓLIDOS.

INTRODUÇÃO

A finalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é tratar do destino final ambientalmente adequado e economicamente viável dos resíduos sólidos. É um desdobramento da Política Nacional do Meio Ambiente e surge como uma forma de atender às novas perspectivas e anseios de regulamentação, principalmente quanto a intenção de compartilhar responsabilidades pela geração e pelo destino dos resíduos sólidos entre os diversos agentes públicos, sociedade civil e iniciativa privada. Ela tem

princípios mistos, desde o princípio do poluidor pagador até o desenvolvimento sustentável, o que é fundamental para uma abordagem interdisciplinar capaz de apreender a problemática socioambiental na sua complexidade garantindo, assim, condições efetivas para mitigar os problemas vivenciados pelas pessoas nos seus respectivos ambientes de vida.

Apesar de todos os seus objetivos, a política é reduzida a compartilhar responsabilidades entre os diversos entes públicos e privados quanto ao destino final viável dos resíduos, ambientalmente e economicamente adequados; neste sentido, a logística reversa torna-se o principal instrumento da PNRS.

Os instrumentos da PNRS não estão diretamente relacionados aos seus objetivos, podendo causar confusões interpretativas, principalmente em nível micro (municipal), que, em última instância, cabe operacionalizar a política.

Em nível nacional, em 2010, menos da metade dos resíduos eram depositados em aterro e praticamente todo o resto era destinado a lixões ou aterros irregulares; um pouco mais de 10% era coletado. Esse fim inadequado provoca danos de ordem econômica, social e ambiental, dentre eles a contaminação das águas e do solo.

A descentralização é usada como facilitador da implementação da PNRS, ela é um princípio legal previsto no Decreto Lei nº. 200/67, a qual dispõe sobre a organização da Administração Federal. Porém, esse mesmo decreto prevê um orçamento único da união que centraliza grande parte dos recursos da nação. Na descentralização, cabe à União a etapa de nível estratégico (planejamento, avaliação, controle e regulamentação), aos estados cabe o nível tático (plano técnico intermediário, regularização em nível estadual e a logística de articulação de consórcios) e na instância regional/municipal (consórcios para operacionalização da política).

Porém, tem-se que admitir que, para que tal descentralização seja realmente frutífera no sentido de resolver o problema ora identificado, ter-se-á que considerar a necessidade de populações fortes em termos de terem capacidade de pressionar os poderes públicos instituídos, fazendo valer uma gestão efetivamente sustentável do ambiente abordado. Isso sob um contexto efetivo de democratização das ações implementadas.

A PNRS prevê repasse direto para os municípios implementarem a política através de transferência voluntária através de Cadastro Único de Convênios (CAUC), não obstante, ao contrário do que ocorre com as políticas prioritárias (saúde, educação e outras), é necessário que o município esteja adimplente junto ao CAUC para receber a transferência voluntária do governo federal.

No Brasil, a PNRS ainda se encontra em fase de implementação em função de variadas dificuldades. Apesar da PNRS ter sido criada em 2010, seu principal instrumento de regulamentação e implementação, o Plano Nacional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), só foi elaborado em 2012. Após esse primeiro adiamento, a data final para implantação foi fixada para agosto de 2014. Em agosto de 2015, o prazo foi novamente adiado por mais dois anos. A própria lentidão na implementação da PNR justifica um estudo para descobrir os fatores que dificultam sua implementação, bem como pensar em estratégias de facilitação deste processo.

Em Pernambuco, a regulamentação da política foi feita pela Lei nº 14.236, de 13 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências, e pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

O estado dividiu seus municípios em 11 grupos, visando implementar a política, porém, a implementação não está ocorrendo de forma homogênea em todo o estado. Alguns agrupamentos apresentam caracterização econômica, social

e ambiental que certamente estão influenciando no ritmo e na forma como a política está sendo implementada. Os municípios mais ricos, mais próximos da região metropolitana e que puderam usar dinheiro próprio para transformar lixões em aterros ou depositar em aterros existentes mediante pagamento, obtiveram vantagem. Esses municípios também se mantêm adimplentes junto ao CAUC e podem receber transferências voluntárias para a implementação da política. Os demais municípios ainda adotam lixões como o destino final do lixo.

A interiorização e a distância dos centros urbanos são fatores relevantes na dificuldade de implementação destas políticas. No Brasil, as políticas públicas têm tendências federalistas, o que implica, sobretudo, na concentração da gestão e dos recursos nas esferas federais e na delegação da operacionalização ao âmbito estadual e/ou municipal.

A Região Metropolitana do Recife (RMR) e as cidades polos dos agrupamentos no interior do estado de Pernambuco têm a dianteira na operacionalização da política porque também são privilegiadas econômica, social e ambientalmente. Os municípios mais ricos têm condições tanto de auto financiarem a política, quanto de se manterem em condição adimplente junto ao serviço auxiliar de informações para transferências voluntárias, no CAUC, e receberem repasses do governo federal para implementar a política.

Quanto ao agrupamento quatro, Agreste Meridional de PE, firmou consórcio com a Comissão de Desenvolvimento do Agreste Meridional (CODEAM), no que diz respeito à operacionalização da política. O Território Rural denominado Agreste Meridional-PE abrange uma área de 13.113,50 km². Está localizada em parte da Mesorregião do Agreste pernambucano e Sertão pernambucano e, atualmente, é composta por um total de 20 municípios. Por afinidade política, municípios de outros territórios participam do consórcio CODEAM e municípios do Agreste meridional participam de outros consórcios. O consórcio ajuda os municípios a se organizarem em micro consórcios para construção de aterros coletivos ou individuais, ou os organiza em torno de aterros existentes para destinar adequadamente os resíduos mediante pagamento. Os 24 municípios que fazem parte do agrupamento quatro, são: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Cachoeirinha, Caetés, Calçados, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Ibirajuba, Lagoa do Ouro, Lajedo, Jucatí, Jupí, Jurema, Palmeirina, Paranatama, Saloá, São Bento do Una, São João e Terezinha.

A PNRS estabelece objetivos e apresenta instrumentos para sua implementação, por parte dos territórios, mas nem sempre estas metas são atendidas pelos municípios, por dificuldades técnicas, econômicas, fiscais, políticas, entre outras.

Dentre os problemas técnicos, destacamos a falta de pessoal especializado para gerir e operacionalizar a política, bem como a falta de tecnologia específica para este fim, dentre os problemas econômicos, a falta de recursos para auto financiar a política, dentre os problemas fiscais, a condição de inadimplente junto ao CAUC, o que impede transferências

voluntárias do governo para efetivar a implementação da política. As dificuldades políticas são resultantes do modelo federalista, o qual descentraliza as obrigações e operações, mas não descentraliza as decisões e os recursos.

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, implanta os sistemas de logística reversa, cria os instrumentos da política e regulamenta a relação entre os agentes público e privado envolvidos. A implementação desta política causa, muitas vezes, conflitos de interesse, principalmente no caso das indústrias de resíduos sólidos. A participação privada tende a visar interesses próprios.

Alguns estados e municípios, antes mesmo da atual PNRS entrar em vigor, implementavam princípios e metas desta política, o que pode implicar em vantagens por parte do município que recebe repasses para este fim, visto já ter as metas executadas, o que pode levar a uma falta de motivação política para colaborar com a integração da implementação dos demais municípios, principalmente se a participação for em detrimento destes.

O Agreste Meridional de Pernambuco (AMP) é um território distante, em média, 250 km da RMR, os municípios são relativamente pobres, considerando o Produto Interno Bruto (PIB), com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A quase totalidade de seus municípios está inadimplente com o CAUC, tem cultura de lixo a céu aberto e é carente de corpo técnico especializado na elaboração de projetos, o que pode causar entraves à implementação da PNRS.

Estes fatos nos levaram a investigar as causas das dificuldades de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Agreste Meridional do estado de Pernambuco.

Acreditamos que, considerando o modelo de políticas públicas federalistas, a interiorização aumenta as dificuldades de implementação das políticas públicas, a exemplo do que acontece com a implementação da política de resíduos sólidos no Agreste Meridional de Pernambuco, devido a dificuldade de gestão política, o que redundava em dificuldades financeiras e técnicas. Além, é claro, a exemplo do que se ressaltou pouco mais acima, do problema da debilidade das populações locais em termos da sua capacidade de controlar as ações implementadas no âmbito do contexto da descentralização das políticas públicas, principalmente quando a democracia no Brasil ainda é algo problemático de acontecer.

MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo utilizou métodos e técnicas, procedimentos metodológicos e perspectiva de abordagem. A perspectiva epistemologia ambiental adotada foi de uma nova dialética entre natureza/sociedade, proposta por Leff (2012).

Foi realizada uma caracterização socioeconômico e ambiental dos municípios do AMP. Foram identificados os municípios que elaboraram e implementaram o PGRS e demais instrumentos da PNRS, bem como os motivos, nos casos da não implementação. Foram identificados os objetivos da PNRS implementados no AMP, principalmente

quanto ao destino final dos resíduos, bem como os motivos, no caso da não implementação.

Foram avaliados aspectos quantitativos e qualitativos, considerando uma fundamentação epistemológica e resultados de universo total para elaboração do PGIRS e destino final dos resíduos e amostra de quatro municípios (Garanhuns, Lajedo, Correntes e Bom Conselho). Para cada objetivo da PNRS foram estabelecidas categorias e indicadores, métodos e técnicas de procedimentos específicos.

Para realizar a listagem e caracterização socioeconômica e ambiental dos municípios do AMP, as categorias estabelecidas foram: aspectos econômicos, ambientais e sociais. Foram utilizados dados disponíveis na internet, nas seguintes fontes de consulta: Base de Dados do Estado (BDE) e literatura. A caracterização do território do AM-PE foi feita quanto aos aspectos: econômico (PIB), sociais (IDH) e ambiental (destino do lixo).

O procedimento de levantamento de dados de campo quanto à implementação da PNRS, foi feita a partir entrevista com gestores, consulta documental, com análise dos PGRS e visita aos aterros existentes nos quatro municípios da amostra. A entrevista com o gestor do consórcio Comissão de Desenvolvimento do Agreste Meridional (CODEAM) versou sobre os municípios do agrupamento, elaboração dos PGRS e destino adequado dos resíduos.

As entrevistas com os secretários municipais do Meio Ambiente, ou equivalentes, trataram sobre a implementação dos objetivos e instrumentos da PNRS. Nos casos de uma resposta positiva quanto à implementação, foi perguntado se a mesma foi total ou parcial, e qual o motivo para não ser total. Nos casos em que a resposta foi negativa, também foi perguntado o motivo.

As dificuldades foram agrupadas em quatro categorias: técnicas, econômicas, fiscais e políticas. A consulta documental visou identificar nos PGRS os objetivos e instrumentos da PNRS. Visita aos aterros municipais existentes.

Os dados foram analisados à luz dos conceitos da legislação vigente e do referencial teórico.

Esse trabalho foi submetido ao comitê de ética em pesquisa social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), tendo sido devidamente autorizado.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir das informações obtidas junto a consultas realizadas no Banco de Dados do Estado -BDE, no Jornal do Comércio de Pernambuco e dados de campo (coletados junto aos gestores e visitas aos municípios) foi elaborado um quadro demonstrativo da situação socioeconômica, ambiental e fiscal dos municípios do agrupamento quatro - Agreste Meridional, em relação à implementação da PNRS (Quadro 1).

As oito primeiras colunas do Quadro 1 mostram a caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco (AMP) quanto à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a partir de seus aspectos sociais, econômicos e ambientais. O aspecto social está indicado pelo Índice de Desenvolvimento Humano

Municipal (IDHM), o aspecto econômico pelo Produto Interno Bruto (PIB) e o aspecto ambiental pelo serviço de coleta do lixo (Banco de Dados do Estado, 2010 e 2012). A coluna nove indica a situação fiscal dos municípios junto ao CAUC (Jornal

do Comercio, 2014) e as colunas dez e onze tratam de dados de campo relativas à implementação da PNRS para 2015 no AMP (dados da primeira autora).

Quadro 1 - Situação social, econômica, ambiental e fiscal dos municípios do Agreste Meridional em relação à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). IDHM=Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; PIB=Produto Interno Bruto; CAUC=Cadastro Único de Convênios; BDE=Banco de dados do Estado; JC=Jornal do Comercio.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Municípios	IDHM	PIB (R\$ 1.000)	PIB (per capita)	Lixo por domicílio		Lixo coletado		Situação junto ao CAUC	Planos de resíduos sólidos	Destino final de resíduos sólidos
				Total	Coletado	serviço limpeza	serviço caçamba			
				2010	2010	2010	2015			
Águas Belas	0,526	219.294	5.378	10.814	6.156	5.349	807	Inadimplente	Integrado	Lixão*- Pagará Iati
Angelim	0,572	57.279	5.522	2.998	1.866	613	1.253	Inadimplente	Não tem	Lixão
Bom Conselho	0,563	322.775	7.019	12.649	8.880	7.905	975	Adimplente	Fazendo	Lixão*- Pagará Iati
Brejão	0,547	65.654	7.432	2.434	1.091	1.079	12	Inadimplente	Não tem	lixão
Cachoeirinha	0,579	114.040	5.974	5.870	4.731	4.031	700	Inadimplente	Não tem	Paga lajedo
Caetés	0,522	142.747	5.298	6.990	2.224	1.958	266	Inadimplente	Integrado	Paga Garanhuns
Calçados	0,566	64.983	5.880	3.119	1.577	1.303	274	Inadimplente	Não tem	Lixão
Canhotinho	0,541	127.865	5.227	6.633	3.995	3.749	246	Inadimplente	Não tem	Lixão
Capoeira	0,549	113.394	5.786	5.127	1.937	1.563	374	Inadimplente	Fazendo	Paga Garanhuns
Correntes	0,536	94.485	5.438	4.348	2.773	2.687	86	Inadimplente	Tem	Paga Garanhuns
Garanhuns	0,664	1.389.009	10.589	37.368	33.292	32.223	1.069	Adimplente*	Integrado	Aterro Garanhuns
Iati	0,528	94.005	5.092	4.790	2.420	2.342	78	Inadimplente	Integrado	Lixão em Aterro
Ibirajuba	0,580	43.310	5.737	2.292	1.341	1.296	45	Inadimplente	Fazendo	Paga outros
Jucatí	0,550	67.222	6.258	2.989	1.412	1.046	366	Inadimplente	Não tem	Lixão
Jupí	0,575	85.314	6.138	3.973	2.644	2.634	10	Inadimplente	Não tem	Lixão
Jurema	0,509	74.527	5.083	4.163	2.790	2.428	362	Inadimplente	Não tem	Paga Lajedo
Lagoa do Ouro	0,525	66.307	5.388	3.400	1.857	1.597	260	Inadimplente	Não tem	Paga Garanhuns
Lajedo	0,611	247.853	6.646	11.002	9.037	8.607	430	Inadimplente	Tem	Aterro Lajedo
Palmeirina	0,549	46.040	5.634	2.332	1.620	1.574	46	Inadimplente	Não tem	Lixão
Paranatama	0,537	68.835	6.201	3.120	1.061	766	295	Inadimplente	Não tem	Lixão
Saloá	0,559	85.886	5.593	4.494	2.439	1.963	476	Inadimplente	Não tem	Lixão
São Bento do Una	0,593	384.994	7.073	14.659	8.687	8.037	650	Inadimplente	Não tem	Paga Lajedo
São João	0,570	126.364	5.864	5.809	2.793	2.503	290	Inadimplente	Não tem	Paga Garanhuns
Terezinha	0,545	35.720	5.251	1.842	816	815	1	Inadimplente	Não tem	Lixão
Total								AD-2/8.0% IN-22/91.7%	T-6/25 N15/62.5 F-3/12.5	A-2/8.35% L13/54.2% P-9/37.5%
FONTE	BDE	BDE	BDE	BDE	BDE	BDE	BDE	JC	1º AUTOR	1º AUTOR
ANO	2010	2012	2012	2010	2010	2010	2010	2014	2015	2015

Fonte: diversos

A PNRS tenta atender à demanda do Estado quanto às suas políticas públicas ambientais, geralmente em relação ao comando e controle, como dito por Almeida (1997), no sentido de mediar a relação entre o capital e o meio ambiente, visando garantir a manutenção das bases do desenvolvimento.

Siqueira (2013) enfatiza que a PNRS tem como principal instrumento a logística reversa, visando compartilhar responsabilidades junto com os entes públicos e privados e a sociedade civil. Afirma, ainda, que a política não tem seus mecanismos de implementação claros e bem definidos, para este fim, pois não há uma relação clara entre objetivos e instrumentos, além de outros problemas nas questões instrumentais.

A ausência de transparência no que diz respeito ao processo efetivo de implementação das políticas públicas, bem como de diálogo entre os seus gestores e, pelo menos, os principais interessados – a própria sociedade civil – representam sinais de problemas no processo de concretização da descentralização dos poderes instituídos, implicando na necessidade de populações organizadas e mobilizadas para pressionar pela democratização efetiva da gestão pública no sentido da sustentabilidade das suas ações em vez de simplesmente reforçar as práticas do consumo inconsequente.

No sentido da fundamentação epistemológica visando uma legitimação, como apresentado por Macedo (2002), Santos (2007) e Alier (2007), a política tem objetivos totalmente difusos, de várias perspectivas ambientais, que vão desde o princípio do consumidor poluidor (princípio desenvolvimentista) até o do desenvolvimento sustentável, mostrando que não há uma orientação epistemológica claramente definida.

Abordar a PNRS, em uma perspectiva epistemológica mais complexa e integradora do aspecto ambiental (LEFT, 2012), implica em analisar os indicadores de desenvolvimento sustentável, mas não se restringindo a estes.

O IDHM é um indicador social de qualidade de vida mensurado pela renda, escolaridade e longevidade dos habitantes de um dado município. Na coluna dois do quadro um, a totalidade dos municípios do agrupamento são medianos quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano. Garanhuns, por ser o município mais rico, apresenta maior PIB e maior renda *per capita* bem como maior Índice de Desenvolvimento Humano dentre os municípios do AM. O IDHM tende a variar de acordo com indicadores econômico de renda. Quanto maior a renda melhor a qualidade de vida. Porém, a renda por si só não garante qualidade de vida, visto que nem o meio ambiente nem a sociedade são reduzíveis a valores econômicos.

No que se refere ao PIB, fica evidente, nas colunas três e quatro do quadro um, a relação entre riqueza e qualidade de vida. Essa relação, no entanto, só se efetiva através de vontade política, visto que o PIB alto não garante distribuição de renda, nem a efetivação de políticas sociais (saúde, educação e distribuição de renda) ou ambientais capazes de garantir a reprodução das condições de produção (ALTHUSSER, 2002). As quatro colunas seguintes (de cinco a oito) do quadro um mostram dados relativos à coleta pública do lixo por número

de domicílios. É possível concluir, que os municípios que mais coletam são os mais ricos, que por sua vez, têm maior IDHM. Fica evidente que, tanto o desenvolvimento humano quanto a coleta do lixo são função do PIB. Quanto mais rico o município, maior o número de coletas de lixo e conseqüente qualidade de vida. Para isso é necessária a intervenção do Estado, no sentido de garantir a manutenção das condições para um desenvolvimento sustentável. Esse aspecto é condizente com o que diz Alier (2007), que, de fato, são os mais pobres que pagam calados, o maior preço pelo consumo e poluição do meio ambiente que os mais ricos produzem. Este fato não ocorre apenas em nível individual, os municípios mais pobres também são penalizados na implementação das políticas.

Uma das condições que a PNRS impõe para a transferência voluntária de recursos é que os municípios estejam adimplentes junto ao CAUC. A coluna nove do quadro um mostra que os municípios do grupamento quatro mantêm em média 92% de inadimplência. Isso implica em dizer, que os municípios pobres, são penalizado pelo impedimento. Os municípios mais pobres arcam com o ônus de auto financiar a política.

A coluna dez do quadro um contém dados do PGIRS, principal exigência da política para descentralizar a implementação da PNRS, visando proporcionar condições para esses municípios atenderem às exigências da política, e nisso implica o federalismo, como apresentado por Moura (2009). Essa exigência é cumprida, parcialmente, para garantir a condição de alguns municípios de receberem no ano seguinte o relativo ao percentual de ICMS ambiental e continuarem pagando para depositarem os resíduos em aterro existente.

A última coluna do quadro um evidencia a situação do destino final dos resíduos sólidos, item a que tem se reduzido, na prática, a implementação da PNRS. Até a ideia reducionista de transformar cem por cento dos lixões em aterros, ainda não foi implementada. Os municípios pobres atendem à exigência da política pagando para depositar em aterro existente. Mais da metade dos municípios do AM sequer podem pagar para realizar este depósito.

A política adotada é a de terceirização do serviço de limpeza, além de um depósito dos resíduos, mediante pagamento, em aterro mais próximo. Esses procedimentos são sustentáveis apenas a curtíssimo prazo, a longo prazo ele inviabiliza os aterros sanitários existentes e o dinheiro pago para o depósito de resíduos garante, apenas, a operação e não a ampliação desses aterros.

Mesmo na hipótese de todos os municípios construírem apenas aterros sanitários como fim último de seus resíduos, resta uma pergunta: se o resíduo é um bem econômico, porque adotar uma política de apenas enterrar esses ativos econômicos em vez de recuperá-los? Esta é uma questão de prioridade, regida pelo princípio da economicidade; fazer o mínimo e o mais barato possível. Por fim, apesar de todos os princípios, a política visa apenas a viabilidade econômica, reduzindo a obrigação dos municípios ao depósito dos resíduos em aterros existentes, o que desestimula a implementação dos demais instrumentos da política. Na prática, em última instância, ocorre a municipalização da responsabilidade com os resíduos sólidos.

Como não é do interesse público, os municípios tendem a terceirizar para a iniciativa privada a gestão dos resíduos, que acaba ocorrendo na forma mais reduzida da política, através de depósito sob pagamento para um aterro existente. O valor pago não garante a ampliação dos aterros existentes, permite apenas prorrogar prazos para a construção de novos aterros. Esse fato engrossa as estatísticas de implementação

da PNRS, mas não resolve o problema dos resíduos sólidos na perspectiva da sustentabilidade sem comprometimento das gerações futuras e da sustentabilidade do desenvolvimento.

O quadro 2 mostra o resultado da investigação realizada através de entrevistas com os secretários municipais do Meio Ambiente das cidades amostradas, considerando os objetivos e instrumentos da PNRS.

Quadro 2 - Dados amostrais, obtidos junto aos secretários do Meio Ambiente das cidades da amostra referentes à implementação dos objetivos da PNRS no grupamento quatro do Agreste Meridional de Pernambuco.

Quanto os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos	Não	Sim	Para sim, quanto	Dificuldade	
				F.T.	E. P
Promove a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental?		100	75 parcial	Técnica	33.33
			25 total	Política	66.66
Promove a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos?		100	100 parcial	Técnica	25
				Econômica	50
Estimula a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços?	50	50	100 parcial	Técnica	50
				Econômica	50
Adota desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais? Quanto? Como?	50	50	100 parcial	Técnica	50
				Econômica	50
Reduz o volume e da periculosidade dos resíduos perigosos?		100	75 total	Técnica	50
			25 parcial	Econômica	50
Incentiva à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados?	50	50	100 parcial	Técnica	50
				Econômica	50
Faz a gestão integrada de resíduos sólidos?	25	75	33.33 parcial	Fiscal	66.66
			66.66 total	Política	33.33
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?	25	75	100 parcial	Econômica	66.66
				Política	33.33
Promove capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos? Quanto?	50	50	100 parcial	Econômica	50
				Política	50
Pratica a regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007?		100	100 parcial	Econômica	50
				Política	25
Adota prioridade nas aquisições e contratações governamentais para:		-	-		
a) produtos reciclados e recicláveis;		100	75 parcial	Política	100
			25 total		
b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis?		100	75 parcial	Política	100
			25 total		

Promove a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos?	25	75	66.6 parcial 33.3 total	Técnica 33.33 Econômica 33.33 Política 33.33
Estimula a implementação da avaliação do ciclo de vida do produto?		100	100 parcial	Política 100
Incentiva o desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético?		100	100 parcial	Técnica 50 Econômica 25 Política 25
Estimula a rotulagem ambiental e o consumo sustentável?	50	50	100 projeto	Econômica 50 Política 50

Fonte: primeira autora.

Os objetivos e instrumentos da PNRS são os mecanismos de implementação das políticas. Conforme apresentado por Siqueira (2013), a multiplicidade de objetivos e instrumentos da PNRS visam um fim único: compartilhamento da responsabilidade entre os diversos agentes públicos, privados e sociedade civil pelo princípio da logística reversa e do mecanismo de descentralização, nos termos do federalismo como apresentado por Moura (2009). Esse compartilhamento, na prática, acaba não acontecendo. O que ocorre, de fato, é a municipalização das responsabilidades.

Siqueira (2013) ainda afirma que, apesar de múltiplos, os objetivos são confusos e não diretamente relacionados aos instrumentos, o que dificulta atingir suas finalidades.

O Quadro 3 mostra o resultado da consulta realizada junto secretários do Meio Ambiente relativa aos instrumentos da implantação da PNRS. A maioria dos municípios tem ações isoladas no sentido de implementar os objetivos e os instrumentos da PNRS, mas falham quanto à finalidade principal de formar parcerias para partilhar responsabilidades, segundo Siqueira (2013). Para que esta fosse efetiva, seria necessária a liberação de recursos financeiros para os municípios firmarem parcerias, mas os municípios pobres não dispõem de recursos para este fim. Assim sendo, cabe aos municípios, sozinhos, a responsabilidade pela operacionalização do destino final dos resíduos sólidos, não obstante o controle dos recursos ocorresse em nível federal, além dos municípios não terem autonomia política nesse sentido.

Quadro 3 - Dados amostrais referentes à implementação dos instrumentos da PNRS no grupamento quatro do Agreste Meridional.

Quanto aos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos	Não	Sim	Para sim, quanto	Dificuldade
Tem os planos de resíduos sólidos?	25	75	33.33 revisão 66.66 elaboração	Técnica 33,33 Econômica 33.33 Política 33.33
Faz os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos?	50	50	100 parcial	Técnica 100
Faz a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos?		100	100 parcial	Técnica 25 Econômica 50 Política 25
Incentiva a criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis?		100	25 total 75 parcial	Técnica 25 Econômica 50 Política 50
Executa o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária?		100	50 total 50 parcial	Técnica 50 Econômica 25 Política 25

Promove a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos?	50	50	100 parcial	Técnica 33,33 Política 66.66
Faz pesquisa científica e tecnológica?	75	25	100 parcial	Técnica 33,33 Política 66.66
Oferece educação ambiental?	25	75	33.33 total 66.66 parcial	Política 100
Recebe incentivos fiscais, financeiros e creditícios?	50	50	100 parcial	Fiscal 50 Política 50
Vinculado ao Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico?	75	25	100 total	Fiscal 100
Vinculado ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir)?	50	50	50 total 50 parcial	Técnica 50 Política 50
Vinculado ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa)?	25	75	100 total	Fiscal Técnica 66.66 Política 33.33
Criou os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde?	50	50	50 total 50 parcial	Política 100
Criou órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos?	50	50	50 total 50 parcial	Política 100
Faz parte Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos?	100		100 resíduos hospitalares 50 em projetos	-
Fez acordos setoriais?	100		50 parcial	Econômica 100
Adota, no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles: a) os padrões de qualidade ambiental	50	50	100 parcial	Técnica 50 Econômica 50
b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais	100		N se aplica	N se aplica
c) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental	75	25	100 parcial	Técnica 33,33 Política 66.66
d) a avaliação de impactos ambientais	75	25	100 parcial	Técnica 33,33 Política 66.66
e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima)	50	50	100 parcial	Técnica 50 Política 50
f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras?	75	25	100 parcial	Política 100
Cumpre os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta?		100	100 total	Econômica 100
Recebe o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos?	75	25	100 parcial	Fiscal 66.66 Política 33.33

Fonte: primeira autora.

Moura (2009) aponta que, no federalismo, é comum ocorrer a descentralização das responsabilidades de operacionalizar desvinculada da descentralização orçamentária para este fim. Assim sendo, o Estado sequer cumpre seu papel de mediar com políticas públicas no sentido de garantir a sustentabilidade ambiental e consequente sustentabilidade do sistema nos termos de Althusser (2002) e de Santos (2007). Também não garante a partilha de responsabilidade para os setores privados responsáveis pela geração do resíduo ou mesmo a partilha de responsabilidade com a sociedade civil, que participa minimamente. O que corre é a transferência de toda responsabilidade para os municípios, que são constrangidos a arcarem individualmente com o ônus que deveria ser compartilhado nos casos como do AM que sequer possui um PGIRS.

A prática integrada consiste em disponibilizar em aterros existentes, o que não é sustentável em longo prazo, pois os municípios que são pagantes gastam o dinheiro que investiria na construção de aterros próprios com os depósitos mediante pagamento, e o aterro do município que recebe o depósito sofre redução da vida útil, sem que o valor recebido pela operação seja suficiente para ampliar o aterro quando necessário.

A redução minimizadora da política, para a ação de depositar sob pagamento em aterro sanitário existente, relega a segundo plano, as iniciativas quanto a outras formas de tratamento dos resíduos. Há dificuldade dos gestores em entenderem os objetivos e instrumentos da PNRS, como posto por Siqueira (2013), por isso, alguns municípios ficam alheios as iniciativas da responsabilidade compartilhada, quando elas ocorrem.

A rigor, as dificuldades de implementação da PNRS no AMP podem ser reduzidas a uma :dificuldade política. As dificuldades técnicas poderiam ser resolvidas, caso os municípios obtenham recursos financeiros para licitar, terceirizando os serviços especializados e compra de tecnologia. As dificuldades econômicas poderiam ser resolvidas, caso os municípios não tenham impeditivos fiscais junto ao CAUC, pois receberiam transferências voluntária do governo federal para implementar a política.

Este critério fiscal é puramente político. É uma exigência da PNRS dispensável em outras políticas tidas como prioritárias, a exemplo das políticas de saúde e educação. Assim sendo, é possível concluir que a PNRS não é tratada como prioridade; nem mesmo, pelo menos até o presente momento, tem tratado o problema alvo em sua efetiva complexidade, não obstante sua tentativa de aproximar-se dele. Isso explicar muito os constantes adiamentos de prazos para sua implementação. Contudo, ressalta-se, mais uma vez, que se poderia ter tudo resultados melhores se as populações locais estivessem efetivamente organizadas e mobilizadas, possuindo conhecimento de causa sobre a questão e acesso de maneira transparente aos trâmites e procedimentos inerentes ao processo de implementação da política aqui abordada.

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq pela Bolsa de Produtividade aos autores

Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel e Claudio Jorge Moura de Castilho.

CONCLUSÕES

A principal dificuldade encontrada quanto à implementação da PNRS no Agreste Meridional de Pernambuco foi relacionada aos aspectos políticos. Existem indícios de entraves econômicos influenciando fortemente a ação política dos gestores.

Na falha do Estado em partilhar responsabilidades com outros entes públicos, iniciativa privada e sociedade civil, ele transfere toda a responsabilidade para os municípios, a quem cabe operacionalizar a PNRS, sem que seja descentralizado, também, um orçamento para este fim, penalizando os municípios mais pobres que são demandados a arcar, sozinhos, com o ônus de destinar, adequadamente, os resíduos sólidos, mesmo que de forma minimista, depositando em aterro sanitário existente, mediante pagamento.

Apesar dos resíduos sólidos serem tratados na PNRS como um ativo econômico, para incentivar a iniciativa da indústria da reciclagem, é adotado prioritariamente pelo Estado, uma medida de aterrar o resíduo porque esta é a forma mais fácil e barata de destinar os resíduos de modo adequado. A minimização ocorre porque quanto mais pobre o município ele é constrangido a auto financiar a implementação da política. É uma questão de prioridade pelo princípio da economicidade, que busca só a viabilidade econômica, reduzindo a obrigação dos municípios quanto ao depósito em aterros existentes, o que desestimula a implementação dos demais instrumentos da política. Tal medida, além de não ser sustentável em longo prazo, por reduzir a vida útil dos aterros existentes, não oferece condições aos municípios depositantes de construir seu próprio aterro.

Sequer a ideia reducionista de transformar 100% dos lixões em aterros foi implementada. Os municípios pobres atendem a exigência da política, pagando para depositar em aterro existente. Mais da metade dos municípios do AM não podem pagar por este depósito. De fato, o modelo de políticas públicas federalistas e a interiorização aumentam as dificuldades de implementação da PNRS no AMP, devido ao fato desses municípios serem mais pobres e aos entraves políticos do aspecto fiscal, que redundam em dificuldades técnicas e financeiras.

REFERÊNCIAS

- Alier JM. 2007. **Ecologismo dos pobres**. Rio de Janeiro, Contexto.
- Almeida LT. 1997. O Debate internacional sobre instrumentos de política ambiental e questões para o Brasil. In: **II Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica: a economia ecológica e os instrumentos e políticas para uma sociedade sustentável**. São Paulo, CORECON-SP, FAPESP.

Althusser L. 2002. **Aparelho, Ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Graal.

BDE. **Banco de Dados do Estado**. Disponível: www.bde.pe.gov.br. Acesso: jun de 2013 a set. 2015.

BRASIL. **Lei n.º. 12.305, de 2 de agosto de 2010**: institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei 9.60 e dá outras providências. Brasília, Brasil, 2010. Acesso: junho de 2013.

CONDEPE / FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. **BDE-Banco de Dados do Estado**. Governo do Estado de Pernambuco. DE-Banco de dados do Estado.

CPRH- **Agência Estadual de Meio Ambiente**. Governo do Estado de Pernambuco. Decreto n.º. 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regula a Lei n.º. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Acesso: jun de 2013 a set de 2015.

Engels F. 1999. **Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem**. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Moraes. Disponível: www.jahr.org.

JCP. **Jornal do Comércio de Pernambuco**. O Serasa dos municípios em 14 dez 2014. Acesso: 13 de janeiro de 2015.

Leff E. 2012. **As Aventuras da Epistemologia Ambiental**: da articulação das ciências ao diálogo de saberes. São Paulo: Cortez.

Macedo ZL. 2002. **Os Limites da Gestão Ambiental**. Margem, São Paulo, n 15, p. 203-222.

Marwhinney M. 2005. **Desenvolvimento Sustentável**: uma introdução ao debate ecológico. São Paulo: Edições Loyola.

Moura, A. S. de. **Políticas Públicas e Meio Ambiente: da economia política às ações setoriais**. Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Ed. Massangana, 2009.

Brasil. **Decreto 7404/10 | Decreto n.º 7.404**, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.

Pernambuco. **Lei n.º 14. 236**, de 13 de dezembro de 2010. -Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências.

Santos RB dos. 2007. **Relações entre meio ambiente e ciência econômica**: reflexões sobre economia ambiental e a sustentabilidade. Paraná, UFPR

Siqueira LN. 2013. **Dos Princípios e Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível: www.revistadir.mcampos.br / PRODUCAOCIENTIFICA / artigos.

Tozoni-Reis M. 2007. Contribuição para uma Pedagogia Crítica na Educação Ambiental: reflexões teóricas. In: Loureiro C. (org.). **A questão ambiental no pensamento crítico: natureza, trabalho, e educação**. Rio de Janeiro, Quartet. 177 p.

Waldman M. 2010. **Lixo: cenário e desafios**. São Paulo, Cortez.