

REFLEXÕES SOBRE A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS¹

REFLECTIONS ON THE QUALITY OF PUBLIC EXPENDITURE ON THE MANAGEMENT OF SOLID URBAN RESIDUES

Paulo Sérgio Mendes César

Resumo

O trabalho propõe uma avaliação das peculiaridades do gasto público relacionado às políticas públicas de resíduos sólidos. Logo, além de avaliar a questão da viabilidade de repasses de recursos financeiros a pequenos municípios sem escala ou estrutura que garanta a adequada gestão de resíduos sólidos, propõe a investigação de como os objetivos de fomento institucional público, em especial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), têm ou não surtido efeitos nas políticas públicas relacionadas à gestão de resíduos sólidos urbanos. Para tanto, a metodologia engloba revisão de literatura a respeito do sistema federativo brasileiro, do gasto público, da gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como das orientações emanadas da PNRS. Ainda prevê a análise de documentos técnicos como relatórios e notas técnicas. Considerando que, para além da concepção econômica da eficiência das políticas públicas, aspectos de relevância social avocados pela PNRS, como qualidade ambiental e inclusão social, também devem ser considerados ao se avaliar a qualidade do gasto público relacionado às políticas públicas de resíduos sólidos. Dessa sorte, pretende-se questionar como deve ser o gasto público relacionado a resíduos sólidos e quais as principais diretrizes para o mesmo. Demonstrando ao fim em que medida o fomento institucional tem surtido efeitos positivos no tocante a melhoria dos gastos públicos relacionados às políticas de gestão de resíduos sólidos urbanos.

Palavras-chave: Gasto público. Gestão de resíduos sólidos. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Abstract

The paper proposes an evaluation of the peculiarities of public expenditure related to solid waste public policies. Therefore, in addition to evaluating the feasibility of the transfer of financial resources to small municipalities without a scale or structure that guarantees the adequate management of solid waste, it proposes the investigation of how the objectives of public institutional development, especially the National Policy on Solid Waste, have or do not effects on public policies related to the management of urban solid waste. To do so, the methodology encompasses a review of the literature on the Brazilian federal system, public expenditure, urban solid waste management, as well as the guidelines emanating from the National Policy on

¹ Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 14/09/2018.

Solid Waste. It also provides for the analysis of technical documents such as reports and technical notes. Considering that, in addition to the economic conception of the efficiency of public policies, aspects of social relevance advocated by the National Policy on Solid Waste, such as environmental quality and social inclusion should also be considered when evaluating the quality of public spending related to public solid waste policies. Thus, it is intended to question how public spending related to solid waste should be and what are the main guidelines for it. Demonstrating the extent to which institutional development has had positive effects in terms of improving public spending related to solid urban waste management policies.

Keywords: Public expenditure. Solid waste management. National Policy on Solid Waste.

Paulo Sérgio Mendes César - Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Direito Público pela UCDB. Graduado em Direito pela UFMG e em Administração Pública pela FJP. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais. Advogado. Professor de Gestão Pública, de Práticas de Gestão e de Direito Internacional na Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Belo Horizonte (FACISABH).

Artigo produzido sob orientação do Dr. Tiago Gomes de Carvalho Pinto.

I. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) definiu em seu art. 1º os três atributos fundamentais do Estado brasileiro: República, forma de governo relacionada à coisa pública, ao interesse público; Federação, divisão e organização político-territorial do Estado; e Democracia, regime de governo que respeita a soberania popular.

Em seu art. 225, a CR/88 estabeleceu que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, evidenciando a preocupação com o desenvolvimento sustentável internacionalmente em voga.

Ocorre que o sistema federativo delineado na CR/88 deixou a cargo dos municípios diversas funções públicas que implicam custos expressivos. A CR/88 atribui em seu art. 30, inciso V, o gerenciamento do manejo de resíduos sólidos como de competência do poder público local, ainda que possa ser exercido por empresas particulares por meio de concessão pública. Merecem destaque os custos

relacionados ao investimento em infraestrutura urbana, tais como em construções de empreendimentos para a destinação final de resíduos sólidos e nos relacionados à manutenção e operação desses empreendimentos.

Em estudo realizado nas capitais estaduais brasileiras, Rodrigues et al. (2016) constatam que os custos da gestão de resíduos sólidos urbanos tendem a ser bem menores quando a execução ocorre por conta do município.

Porém, a gestão de resíduos sólidos é um dos grandes problemas enfrentados pela maior parcela de municípios brasileiros. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010, estabeleceu prazo até dezembro de 2014 para que os municípios passassem a destinar adequadamente seus resíduos sólidos. No entanto, isso exige a realização de grandes investimentos financeiros para implementação de empreendimentos direcionados à destinação final adequada dos resíduos sólidos. Diante disso, o Projeto de Lei n.º 2289, de 08 de julho de 2015, ainda em tramitação, visa a prorrogar o prazo para que os municípios destinem adequadamente os resíduos sólidos urbanos. Busca-se evitar,

dessa forma, que a maioria dos municípios brasileiros se configure em situação irregular e ilegal de imediato, conferindo-lhes mais tempo para adequação.

O trabalho busca verificar em que medida houve avanços na qualidade do gasto público com resíduos sólidos. Dessa forma, o objetivo central é investigar como as diretrizes da PNRS no tocante à aplicação do gasto público na gestão de resíduos sólidos têm ou não surtido efeitos nos municípios de pequeno porte, apontando alternativas para a melhor aplicação desses recursos públicos.

Para tanto, busca-se: (i) avaliar a viabilidade de repasses de recursos financeiros a pequenos municípios sem estrutura que garanta a adequada gestão de resíduos sólidos; (ii) verificar a evolução cronológica da destinação final de resíduos sólidos após a instituição da PNRS; (iii) avaliar

a adequação da escala para os municípios de pequeno porte implementarem corretamente gestão de empreendimentos voltados para a disposição final ambientalmente de resíduos sólidos; (iv) analisar as diferentes formas associativas adotadas para viabilizar a gestão de resíduos sólidos em municípios de pequeno porte.

Assim, além de demonstrar que a grande maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte não possui escala suficiente para a correta gestão de empreendimentos voltados para a disposição final de resíduos sólidos, bem como avaliar a evolução cronológica da disposição final de resíduos sólidos após a instituição da PNRS, pretende-se demonstrar que grande parte desses municípios de pequeno porte, com vistas a evitar desperdício de recursos públicos, têm buscado formas associativas para gestão integrada dos resíduos.

2. Fundamentação Teórica

Esta seção busca apresentar as peculiaridades relacionadas ao gasto público, perpassando pela antiga discussão acerca da eficiência exigida no trato da coisa pública.

Ademais, resgata as principais características dos serviços de resíduos sólidos, as quais acabam impondo ponderações específicas aos gastos ligados aos resíduos sólidos. A seguir, demonstra-se como a PNRS prescreve a gestão

dos resíduos sólidos, com breve histórico de construção da política. Ao fim da seção, apresentam-se as diretrizes e condicionantes relacionadas à necessidade de escala adequada à gestão de resíduos, em que merece destaque o esforço das instituições públicas nacionais pela sensibilização e até indução de municípios de menor porte para adoção de soluções consorciadas para a gestão de resíduos sólidos.

2.1 Discussão sobre a Qualidade do Gasto Público

No final do século XX, o papel do Estado começou a ser questionado, principalmente pelo movimento neoliberalista. De acordo com Bresser Pereira (2002), a *New Public Management* (NPM) surgiu em momento marcado por crise internacional do Estado de Bem-Estar Social e creditava ao excesso de intervencionismo estatal na economia alguns problemas do capitalismo. Por esta razão a NPM atingiria o cotidiano do setor público incorporando novas práticas envoltas por princípios e valores relacionados ao respeito aos cidadãos, tais como foco em

resultados, melhoria na qualidade dos serviços prestados, governança, *accountability* e transparência.

Via-se nessa época uma grande ênfase no “fazer mais com menos”, na preservação do valor dinheiro, no uso de indicadores comparativos de desempenho e no desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de custos, de informação e de auditoria (OLIVEIRA, 2007, p 88).

Peters (1997, p. 305) expõe que, no pós-guerra, os Estados ficaram sobrecarregados, “com muito a fazer e

com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos". Seguindo com Oliveira (2007), houve grande crescimento do Estado na prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, transporte, segurança, pesquisa e desenvolvimento, justiça, seguridade social e outras. Com esse expressivo alargamento do papel do Estado, viu-se a necessidade de uma nova postura do Poder Público, que abarcasse mais que a capacidade de gerar receitas, mas principalmente de aplicá-las da forma mais eficiente.

Welsch (2003, p. 75) assim define o princípio da eficiência:

(...) o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se melhor rentabilidade social. (grifos nossos)

Na mesma linha, a eficiência para Batista Júnior (2004, p. 222) seria:

Indubitavelmente, para a promoção do bem comum, no que toca à atuação da AP (Administração Pública), tanto os meios como os resultados assumem cabal importância. O PE (Princípio da Eficiência), assim, é um princípio bipotencial, uma vez que volta sua ação jurídica tanto para a ação instrumental realizada, como para o resultado por ela obtido. Portanto, o princípio exige tanto o aproveitamento máximo das potencialidades existentes, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como o resultado quantitativa e qualitativamente otimizado, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas. (grifos nossos)

Meirelles (1998, p. 104) elenca dentre os poderes e deveres do administrador público o chamado "dever de eficiência", o qual chegou a denominar "o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das neces-

sidades da comunidade e de seus membros". Afirma ainda o autor que o dever de eficiência corresponde ao "dever de boa administração", extraído da doutrina italiana.

Ao discorrer sobre eficiência, Mokate (1999) esclarece que as aplicações do termo eficiência na análise de políticas públicas tipicamente se associam com uma relação entre meios e fins. A eficiência seria o grau em que se cumprem os objetivos ao menor custo possível.

Porém, no que tange aos custos, nem todo custo necessariamente envolve um desembolso de dinheiro. Mokate (1999) argumenta que um custo pode representar um desgaste ou sacrifício de um recurso, sendo ele tangível ou intangível. Para a autora, enquanto a eficiência econômica passa por uma análise custo-benefício, a eficiência social deve contemplar os impactos relativos sobre o bem-estar de diferentes grupos socioeconômicos.

Há de se fazer uma ressalva ao conceito comumente empregado de eficiência nas ciências gerenciais. Eis que Chiavenato (1994, p. 163) discorre sobre eficiência e eficácia da seguinte forma:

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis). (grifos nossos)

Em que pesem as peculiaridades acima apontadas relacionadas aos gastos públicos de forma geral, bem como a necessidade de se promover um gasto de qualidade e com eficiência em sentido amplo, há de se destacar que os gastos públicos relacionados à gestão de resíduos sólidos trazem encapsulados a necessidade de ecoeficiência.

De acordo com Leal (2005), Viñé (2009) e Pinto (2011), ecoeficiência consiste no conceito comumente aplicado de eficiência, agregado da minimização de impactos ambientais. Ou seja, além da obtenção dos resultados pretendidos

ao menor custo financeiro e impactos sociais possíveis, ainda se espera a minimização de impactos ambientais.

Em que pese o extenso rol de atribuições assumidos pelos entes federativos, bem como a necessidade de ofertar à população serviços com qualidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Além de estabelecer limites e condicionantes às ações governamentais, a LRF preconiza equilíbrio entre receitas e despesas nos instrumentos de planejamento orçamentário.

Nesse sentido, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) reforçam que o conhecimento dos custos do governo é de suma importância para a adoção de mudanças nos procedimentos que regem as decisões sobre o uso dos recursos públicos, bem como sobre os métodos aplicados à gestão das políticas e dos programas governamentais, de modo a aumentar o valor dos recursos aplicados pelo governo e ampliar o benefício social da tributação.

Maia et al. (2008) enfatizam que a melhoria da qualidade do gasto público é um assunto de mais alta relevância atualmente no Brasil, visto que, a despeito da elevada carga tributária praticada no País, o nível de retorno para a população, principalmente em termos da qualidade dos serviços prestados, pode ser considerado muito baixo. Disso decorre a forte resistência da sociedade por aumentos ou criação de novos impostos em troca da produção de bens e serviços públicos.

2.2 Gestão de Resíduos Sólidos

A Norma Brasileira (NBR) 10.004 define resíduo sólido como “resíduos nos estados sólido ou semi-sólido, que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição”. Nos termos da Lei Federal nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, os resíduos sólidos urbanos são aqueles originários de atividades domésticas em residências urbanas e os resíduos de limpeza urbana originários da varrição, limpe-

Para Chaves (2007, p. 37), “a melhoria da qualidade do gasto público redundará em melhorar a eficiência desse gasto, ou seja, determinado investimento deverá ser concluído com o menor custo possível e gerar o máximo de benefícios para a sociedade”.

Em que pese toda relevância e esforço pela melhoria da qualidade dos gastos públicos, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) lembram que a promoção da eficiência no setor público depende de as autoridades disporem de informações confiáveis sobre o custo incorrido por distintos órgãos e departamentos na provisão dos serviços mantidos pela administração pública, visto que sem conhecer tais custos:

(...) é impossível avaliar se os resultados obtidos em diferentes áreas de atuação das organizações governamentais poderiam ser substancialmente melhorados, ou se poderiam ser alcançados com um menor emprego de recursos humanos, materiais e financeiros. (p. 988)

Em suma, percebe-se que a discussão envolvendo qualidade do gasto pública pode assumir distintas nuances. Contudo, há de se destacar que, considerando-se a complexidade da gestão dos resíduos sólidos urbanos, o conceito de qualidade do gasto deve vir acrescido de ecoeficiência e de ponderações dos impactos sociais. Nesse sentido, a seguir encontra-se um aprofundamento da gestão de resíduos sólidos no complexo sistema federativo brasileiro que auxilia na análise das diretrizes e avanços iniciais da PNRS.

za de logradouros e vias públicas, bem como de outros serviços de limpeza urbana.

Demajorovic (1995) e Milanez (2002) diferenciam lixo de resíduos sólidos, visto que lixo denota ausência de qualquer tipo de valor, devendo simplesmente ser descartado, ao passo que resíduos possuem potencial valor econômico agregado, por possibilitarem o reaproveitamento no próprio processo produtivo.

Milanez (2002) enfatiza que um sistema de resíduos sólidos abarca todo um ciclo, desde a sua geração, acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e até sua disposição final, sendo que a boa gestão desse sistema, para além da garantia de seu funcionamento, busca seu melhor rendimento. As etapas da coleta e da disposição final podem ser consideradas aquelas mais importantes, uma vez que o peso de resíduos coletados e o destino que lhes é dado interferem direta e indiretamente no cotidiano da sociedade e também sobre o meio ambiente.

Segundo o autor,

No Brasil, talvez o termo que venha sendo mais amplamente usado seja Gerenciamento Integrado de Resíduos, definido como “o conjunto articulado de ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento que uma administração municipal desenvolve, baseado em critérios sanitários, ambientais e econômicos para coletar, tratar e dispor o lixo da sua cidade. (MILANEZ, 2002, p. 15)

Cabe destacar a distinção conceitual existente entre destinação e disposição final. Enquanto destinação final de resíduos se refere aos resíduos que possuem potencial de aproveitamento energético ou tratamento, disposição final de resíduos se refere aos rejeitos que não apresentam outra possibilidade que não a disposição ambientalmente adequada com vistas a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (PNRS, 2010).

Ferreira e Dos Anjos (2001) indicam problemas decorrentes da gestão dos resíduos sólidos municipais na América Latina. Os resíduos não têm disposição adequada, visto que o lançamento indiscriminado no meio ambiente se revela como prática comum. Ademais, “muitos dos vazadouros são à beira de cursos d’água (ou nos próprios), podendo provocar fortes

impactos ambientais nos mesmos, rompendo o equilíbrio do ecossistema” (p. 694).

Disso decorrem diversos problemas nas áreas urbanas, problemas de ordem estética e de saúde pública, tendo em vista o acesso a vetores e animais domésticos e a obstrução de rios, canais e redes de drenagem urbana, provocando inundações e potencializando epidemias de dengue e de leptospirose, entre outras doenças (FERREIRA; DOS ANJOS, 2001).

No que se refere às tipologias de equipamentos para disposição final de resíduos sólidos, verifica-se a incidência no Brasil principalmente de lixões, aterros controlados e de aterros sanitários, sendo que os aterros sanitários são a forma ambientalmente adequada de disposição final de resíduos sólidos. Contudo, a construção e manutenção de um aterro sanitário envolve expressivos investimentos financeiros, visto que nesse tipo de equipamento os rejeitos devem ser cobertos com material inerte para controlar a entrada de ar e água, controlar a saída de gás, reduzir o odor e facilitar a recomposição da paisagem (CATAPRETA, 2008).

Segundo Sousa (2012), os lixões são prejudiciais ao meio ambiente, possuem grande potencial contaminante e nocividade à saúde humana, pois são uma forma de disposição final inadequada em que os resíduos sólidos são depositados indiscriminadamente no solo, sem qualquer tipo de cuidado ou tratamento. Já os aterros controlados se diferenciam dos lixões apenas por serem cobertos. Dessa forma, os aterros controlados também não possuem os conjuntos de sistemas e medidas necessários para a proteção do meio ambiente a danos e degradações (ABRELPE, 2015).

No que concerne aos custos relacionados a implementação e operação de um aterro sanitário, de acordo com seu porte, tem-se a seguinte Tabela 1:

Tabela 1 – Custos para Implantação e Operação de Aterros Sanitários, por porte

Porte	Toneladas processadas/dia	CAPEX (Capital Expenditure)	OPEX (Operational Expenditure)	Total (milhões)
Pequeno	100	R\$ 6.976.285	R\$ 45.468.163	R\$ 52,4
Médio	800	R\$ 30.049.713	R\$ 206.485.324	R\$ 236,5
Grande	2.000	R\$ 64.300.115	R\$ 461.494.052	R\$ 525,8

Fonte: ABRELPE, 2015.

A disposição final adequada inclui o tratamento e o aproveitamento econômico de resíduos, até tornarem-se rejeitos. Assim, Silva e Soler (2013) esclarecem que os rejeitos são resíduos sólidos que não podem ser mais recuperados e que somente estes, os rejeitos, são os que devem ser dispostos em aterros sanitários.

Besen et al. (2017) enfatizam que a disposição final adequada vai muito além do encerramento de lixões para evitar a possível contaminação do lençol freático, sem falar na questão da saúde pública, pela proliferação de vetores e pelo aumento de gases de efeito estufa.

Além do fato de a disposição ambientalmente adequada aumentar o tempo de vida útil dos aterros sanitários, há também que integrar os catadores que trabalham em situação degradante em lixões, submetidos a condições análogas ao trabalho escravo, trabalhando dia e noite, expostos a vários riscos e acidentes e sujeito à exploração dos intermediários da cadeia de comercialização dos recicláveis.

Percebe-se assim que a dimensão dos gastos públicos atrelados à gestão de resíduos sólidos possui configuração transcendente ao aspecto eminentemente econômico da implantação de um equipamento público, visto que não pode ser apartada dos aspectos sociais e ambientais para as gerações presentes e futuras.

2.3 Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

A vigente PNRS considera, em seu art. 3º, a disposição final ambientalmente adequada como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, além de minimizar impactos ambientais adversos.

Todavia, não se pode dizer que os aterros sanitários recebam apenas rejeitos. Conforme o Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), o que ocorre na realidade é a disposição final de quaisquer resíduos em solo.

Dentre os objetivos da PNRS, merecem destaque os de proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; gestão integrada de resíduos sólidos; capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; incentivo ao de-

envolvimento 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; e 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 (art. 6º). Tais objetivos englobam novas práticas de gestão, como logística reversa, além do fomento a coleta, triagem e reciclagem de resíduos sólidos, bem como a integração de cooperativas de catadores ao processo de gestão dos resíduos sólidos.

2.4 Histórico da Política Nacional de Resíduos Sólidos

A PNRS foi instituída em 2010 pela Lei n.º 12.305 (Projeto de Lei n.º 1991). Todavia, já em 1989 houve o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 354, de 27 de outubro de 1989, convertido em 1º de abril de 1991 no Projeto de Lei n.º 203 na Câmara Federal, dispendo sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a disposição final dos resíduos de serviços de saúde.

A despeito de tratar exclusivamente dos resíduos de serviços de saúde, o PLS n.º 354/89 pode ser considerado a primeira iniciativa de uma regulamentação em nível nacional.

Durante cerca de 20 anos o projeto de lei ficou em tramitação. Araújo e Juras (2011) indicam que em 2008 mais de 100 projetos relacionados à gestão de resíduos sólidos haviam sido analisados por comissões especiais, sendo que muitos foram considerados inconstitucionais.

De acordo com os autores, somente em 2007, mediante a inclusão do Projeto de Lei n.º 1991, foi instituída uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, sendo necessária a criação de um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados com vistas a viabilizar a deliberação da matéria, haja vista a complexidade do tema e a dificuldade de obtenção de consenso entre os diversos setores envolvidos. Importante frisar que já no Projeto de Lei n.º 1991/2007 houve forte convergência com outros instrumentos legais na esfera federal, como a Lei de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/2007) e a Lei dos Consórcios Públicos (Lei n.º 11.107/1995), além das Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, de Saúde, Urbana, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e as que visavam promover maior inclusão social.

Araújo e Juras (2011) destacam que apesar de haver consenso em determinados pontos, como sobre a elaboração de planos de resíduos e a gestão integrada de diversos tipos de resíduos sólidos, foi marcante a existência de grandes embates, como com o setor privado em relação às discussões relacionadas a ciclos de vida dos produtos e sistemas de logística reversa.

O Ministério do Meio Ambiente (2008) realizou várias audiências públicas, com contribuições da Confederação Nacional das Indústrias, de representantes de setores interessados, do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e dos demais membros do grupo de trabalho criado em 2007.

Pertinente indicar que em 2009, na iminência da instituição da PNRS, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) aprovou diversas resoluções sobre tipos específicos de resíduos sólidos, como a Resolução Conama n.º 416/2009 sobre destinação adequada de pneus e a Resolução Conama n.º 417/2009 sobre resíduos sólidos orgânicos.

Em relação à adequação da disposição final, a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, já previa que qualquer prorrogação de prazo de fechamento de lixão seria ilegal.

Todavia, o Projeto de Lei 2.289/15, que emenda a PNRS, prevê a prorrogação do prazo previsto no art. 54 da PNRS até 31 de julho de 2018 para capitais e regiões metropolitanas, até 31 de julho de 2019 para municípios com mais de 100 mil habitantes, até 31 de julho de 2020 para municípios que possuem entre 50 a 100 mil habitantes e até 31 de julho de 2021 para municípios com menos de 50 mil habitantes. A emenda, ainda não aprovada, também acrescenta a prorrogação de prazo para elaboração dos planos estaduais de resíduos sólidos e dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos.

Capella (2006) e Secchi (2015) enfatizam que as políticas públicas geralmente visam à resolução de problemas entendidos como os mais relevantes. Segundo Frey (2000), as políticas públicas ou *policies* são analisadas como uma dimensão do Estado e abarcam a formação de agenda, a tomada de decisões, a implementação e o monitoramento e avaliação. No âmbito da formação da agenda, interessa a investigação das razões que levam determinadas políticas públicas a serem priorizadas em determinados contextos por determinadas agendas, as influências

verificadas durante as diferentes fases da política e, ainda, porque determinadas pautas permanecem (FUKS, 2000).

Nesse sentido, pensando no caso em análise, especialmente sobre o contexto que levou a prorrogação dos prazos inicialmente previstos na PNRS, Sabatier e Weible (2007) argumentam que existem coalizões de defesa for-

mas por grupos de interesses, como prefeitos municipais, membros da Confederação Nacional das Indústrias, de representantes de setores interessados e membros do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis que, unidos por interesses e crenças comuns, conseguem pressionar a mudança de determinadas políticas públicas.

2.5 Diretrizes e condicionantes relacionadas à necessidade de escala adequada à gestão de resíduos

Arranjos cooperativos, como o consórcio público, assumem destacada relevância para municípios pequenos e médios, ao instrumentalizar a apropriação de ganhos de escala. Para a PNRS, a gestão de resíduos sólidos realizada de forma consorciada entre municípios representa uma das melhores possibilidades para o gerenciamento dos resíduos, sendo que potencialmente ainda aperfeiçoa o planejamento e sua respectiva operacionalização, garantindo maior eficiência, eficácia e efetividade frente aos grandes desafios que causam o entrave do setor.

Neste sentido, o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2010) recomenda dentre as primeiras opções para os municípios:

(...) deve ser a busca de soluções compartilhadas com municípios vizinhos, implantadas por meio de consórcios públicos que reúnam não apenas os municípios que compartilham cada unidade de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, mas um conjunto mais amplo de municípios e de instalações (quando possível), que permita alcançar a escala ótima para a prestação dos serviços, garantindo-se o padrão técnico exigido no país e a sustentabilidade ambiental, social e econômica. (grifos nossos)

Merece destaque o trecho acima grifado, no qual fica evidente a preocupação em não apenas constituir consórcios públicos intermunicipais², mas reforçar a necessidade de

escala, de volume de resíduos que permita uma gestão sustentável do ponto de vista ambiental, social e econômico.

Outrossim, também fomentando a adoção de consórcios públicos pelos municípios, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu por meio do Acórdão 2067/2008 as seguintes recomendações à Funasa (Fundação Nacional da Saúde):

9.2.2. identifique e divulgue para os municípios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet, os casos bem sucedidos de consórcios para o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil e as boas práticas na execução da Ação 11KO; 9.2.3. divulgue para estados e municípios informações técnicas necessárias para a formação de consórcios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet.

Ainda de acordo com o acórdão, o TCU realizou monitoramento na Funasa sobre a ação “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos e Manejo de Resíduos Sólidos em Município de até 50.000 habitantes” e estimou o valor de R\$ 44 milhões desperdiçados, entre 2000 e 2009, na construção de aterros sanitários que foram abandonados ou retornaram à condição de lixões. No mesmo sentido, relatório de 2016 do TCU demonstra que no período de 2000 a 2011, os desperdícios já alcançam a ordem de 20 bilhões de reais na aplicação de recursos da Funasa em convênios objetivando a construção de aterros sanitários que foram abandonados ou retornaram às condições de lixões.

² Os consórcios públicos foram instituídos pela Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2007, e, no modalidade de direito público, consistem na criação de uma associação pública de natureza autárquica entre entes federativos.

Considerando o consórcio público como importante alternativa ao tratamento conjunto à questão da disposição de resíduos sólidos urbanos, a PNRS estabelece que:

Art. 18 (...)

§ 1o Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

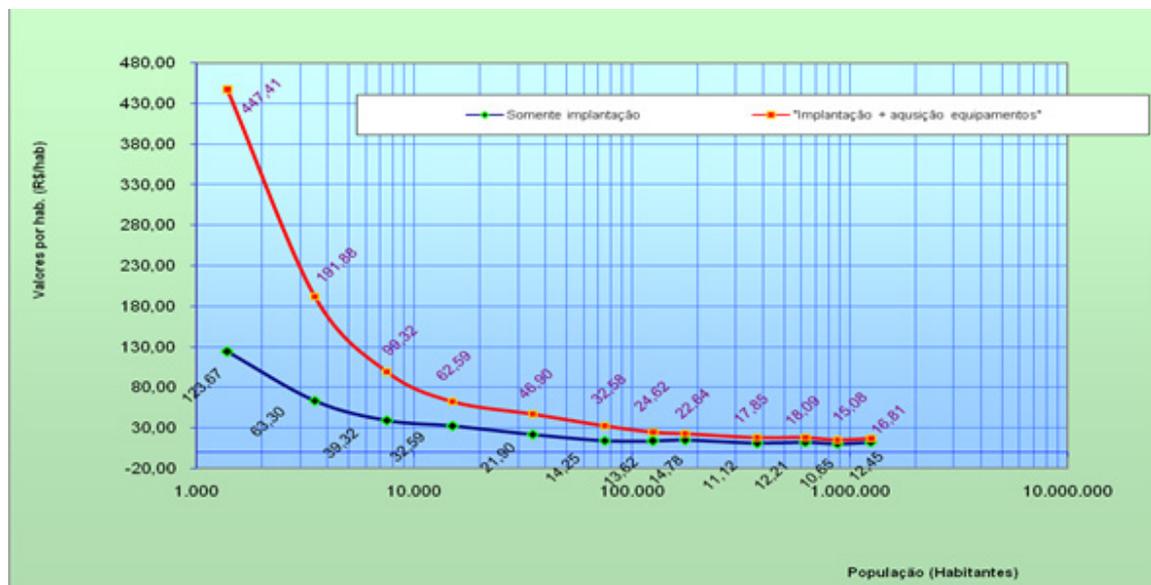
I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos.

Como visto, tal prioridade advém da percepção de ganhos de escala potencializados pelo consórcio, conforme demonstra o Gráfico 1 abaixo. De acordo com o MMA, em relatório técnico elaborado em 2010 para a melhoria da gestão ambiental urbana no Brasil (MMA, 2010), estudos iniciados no ano de 2002 permitiram evidenciar as diferenças de investimentos necessários à implantação de um modelo sustentável de manejo e gestão de resíduos sólidos.

O relatório aponta como um dos exemplos mais significativos, a relação de custos decorrentes da implantação de aterros sanitários para diversos portes populacionais de municípios, variando de aproximadamente R\$ 152,00 por habitante para os municípios com até 2,5 mil habitantes até aproximadamente R\$ 6,00 para municípios com população acima de 1,5 milhões de habitantes.

No mesmo sentido, estudo do Ministério das Cidades (2015) chama a atenção para o fato de que para a criação de consórcios públicos são fundamentais estudos técnicos e de cenários. O estudo ainda destaca que ao invés de se construir um aterro sanitário em cada município pode-se fazer um aterro regional, e os municípios se juntam em Consórcio para fazer a gestão. Ainda reforça que em dois aterros sanitários, cada um para 50 mil habitantes, tem um custo *per capita* 50% maior que um aterro para 100 mil habitantes. O Gráfico 1 demonstra os resultados do estudo:

Gráfico 1 - Custos de implantação de aterro sanitário por habitante



Fonte: MCidades (2015)

Guimarães (2010) destaca que há uma enorme gama de possibilidades, indo desde ações pontuais até a instituição de programas de longo prazo, de maior durabilidade e impacto, além de potencializar maior eficiência na utilização de recursos públicos, uma vez que se observa o compartilhamento dos insumos necessários à consecução dos objetivos comuns. De acordo com Vaz (apud GUIMARÃES, 2010), o volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados, sendo que os consórcios podem atuar nas seguintes áreas:

- Serviços públicos (cultura, lazer, esportes, programas nutricionais, assistência social, saneamento...);
- Saúde (campo mais usual para a formação de consórcios);
- Realização de obras públicas;
- Prestação de atividades em áreas-meio (informática, treinamento e capacitação de servidores públicos);
- Meio ambiente;
- Desenvolvimento econômico regional. (p.76)

Considerando o impacto da descentralização vertical de encargos da União para os estados e municípios, promovida pela CR/88, os consórcios públicos favorecem a criação de condições de superação das barreiras causadas pela insuficiência de recursos na implementação de políticas públicas. Corroborando tal entendimento, pode-se usar a citação de Espírito Santo (2004, p. 171):

(...) considerando a otimização dos recursos públicos, com sua racionalização, em áreas específicas, tais como educação, saúde, transportes, saneamento básico, nas quais os problemas estão, de certa forma, entrelaçados e entranhados na órbita de dois ou mais Municípios, o consórcio apresenta-se como instrumento operacional de grande valia, pois possibilita um maior rendimento dos esforços empregados por seus partícipes, evitando-se a dispersão de recursos humanos e materiais, maximizando, por via de consequên-

cia, o aproveitamento dos recursos municipais. (grifo nosso)

Entretanto, o Relatório do TCU (2016) enfatiza as dificuldades que especialmente os municípios de menor porte têm encontrado ao atuar de forma consorciada na disposição dos resíduos, principalmente em virtude da baixa capacidade técnica dos gestores, poucos recursos financeiros e dificuldades operacionais em geral.

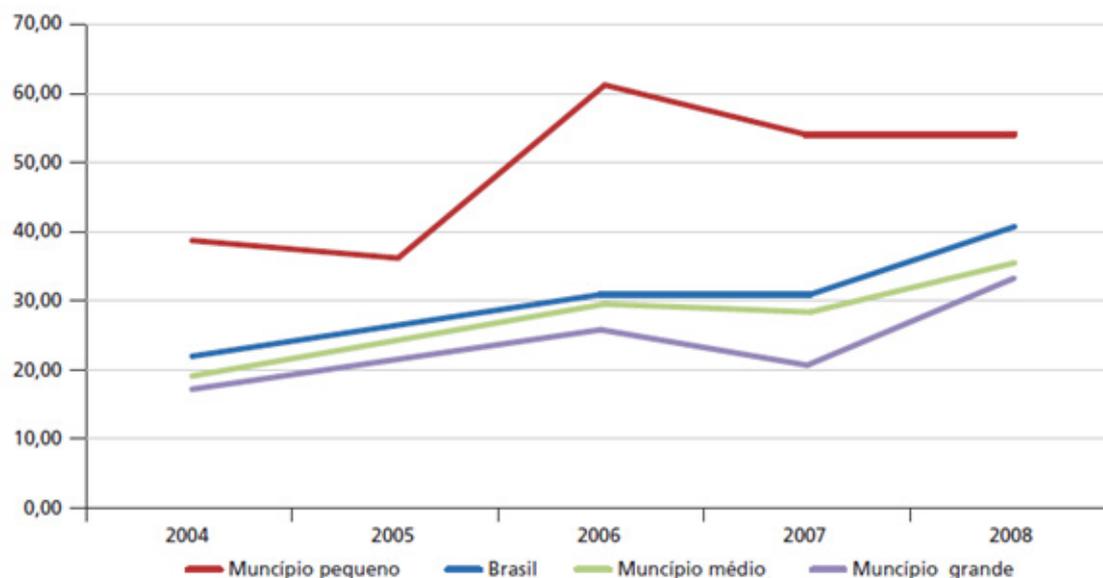
O diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SNIS, 2015) evidencia que à medida que cresce o porte populacional diminui a incidência da administração pública direta como órgão gestor do manejo de resíduos sólidos nos municípios brasileiros. Sendo que no tocante às despesas com o manejo de resíduos, o estudo revelou que:

(...) quando rateada pela população urbana, resulta em um valor médio anual de R\$117 por habitante, partindo do patamar médio de R\$82 para municípios de 30 a 100 mil habitantes e chegando ao R\$207 no caso das duas maiores metrópoles brasileiras. Igualmente importante ressaltar que incida na análise desta edição uma grande diferença entre o valor das despesas per capita dos municípios com até 250 mil habitantes para os demais. Para se ter ideia, o resultado do indicador médio para este subconjunto cai para R\$84/habitante, ou seja, 26% a menos do que o gasto dos municípios na faixa imediatamente superior (com população entre 250 mil e 1 milhão de habitantes) que ficou em R\$106/habitante. Isto permite inferir, inclusive que, em 2015, os serviços de manejo de resíduos sólidos nos municípios acima de 250 mil habitantes oneraram os cofres públicos em proporções bem mais elevadas do que os municípios de menor porte. (p. 5) (grifos nossos)

Pode-se constatar que o custo total ou per capita do manejo aumenta expressivamente em municípios com maior número de habitantes, sendo que contempla despesas como as relacionadas a varrição de logradouros públicos, serviços de capina e limpeza de bocas de lobo. O valor anual também muda de acordo com a região, partindo do “patamar de R\$90/habitante na região Norte e alcança R\$133/habitante na Sudeste” (SNIS, 2015, p. 114).

Não obstante, em se tratando de disposição final de resíduos sólidos urbanos, os custos médios se mostram bem superiores para os municípios menores em relação aos municípios maiores, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 2: Custo médio da disposição de resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários considerando municípios de pequeno, médio e grande portes e Brasil (2004-2008) (Em R\$/t)



Fonte: IPEA (2012)

Percebe-se que, considerando a maior dificuldade de municípios menores na gestão de resíduos sólidos urbanos, em especial no que se refere à necessidade de expressivos investimentos relacionados aos empreendimentos para disposição adequada, demonstra-se altamente recomendável a criação de consórcios públicos para a gestão associada de políticas públicas dessa temática.

3. Procedimentos Metodológicos

A metodologia abarca revisão de literatura a respeito do sistema federativo brasileiro, com ênfase na distribuição de encargos do atual pacto federativo, bem como dos principais aspectos relacionados à gestão adequada de resíduos sólidos. A partir dessa revisão de literatura específica das ciências jurídica, gerencial e política, pretende-se demonstrar que tanto as peculiaridades do sistema federativo brasileiro como as condicionantes relacionadas à gestão dos resíduos sólidos praticamente criam uma concepção customizada de qualidade de gasto público atrelado aos resíduos sólidos.

Além de utilização de dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda será feita a análise de documentos técnicos como relatórios e notas técnicas. Nesse sentido, são explorados e analisados os relatórios técnicos da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), do TCU, os diagnósticos do IPEA e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), além da própria parametrização trazida pela PNRS.

Assim, para além da concepção econômica da eficiência das políticas públicas, aspectos de relevância social avocados pela PNRS, como qualidade ambiental e inclusão social, também devem ser considerados ao se avaliar a qualidade do gasto público relacionado às políticas públicas de resíduos sólidos.

Dessa sorte, nesse percurso metodológico, pretende-se aprofundar os principais conceitos e parâmetros da qualidade do gasto público, as principais características da temática resíduos sólidos, as orientações emanadas da

PNRS, bem como investigar as possibilidades existentes para superação do problema de falta de escala dos pequenos municípios.

Em suma, a partir dos relatórios e diagnósticos supracitados, espera-se demonstrar, a seguir, em que medida houve avanços na qualidade do gasto público com resíduos sólidos, indicando, para tanto, a evolução da configuração da distribuição da disposição final por tipos de empreendimentos, bem como o aumento de pactuações intermunicipais específicas para a gestão de resíduos sólidos.

4. Análise dos Resultados

De acordo com o Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), entre os anos de 2000 e de 2008 praticamente dobrou o número de municípios que destinavam seus resíduos em aterro sanitário, apesar da disposição final em lixões ainda representar em 2008 a realidade em 50% dos municípios brasileiros.

Em 2017, após sete anos da implementação da PNRS, revela-se oportuno tentar compreender seus avanços. Nesse desiderato, de acordo com Freitas et al. (2017, p. 11), a pesquisa Diagnóstico de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS-RS), realizada anualmente pelo Ministério das Cidades, “pode ser considerada a mais importante compilação de informações do setor”.

Dessa sorte, de acordo com Besen et al. (2017), em 2014 se pôde constatar um pequeno aumento para 364 mil empregos relacionados aos resíduos sólidos em relação a 2010 (3,2%), além de trabalhadores temporários que alcançaram quase 11 mil postos de trabalho em horário integral. Isso seria outro resultado aquém do pretendido pela PNRS, visto que:

(...) o número de catadores envolvidos na coleta seletiva e o número de postos de trabalho gerados, o que seria importante para monitorar a prioridade dada pelos municípios à integração socio-produtiva dos catadores na coleta seletiva, como preconiza a PNRS. (BESEN et al., 2017, p. 16)

A partir das análises do SNIS de 2010, SNIS de 2014 e do Relatório do TCU de 2016 sobre a PNRS, é possível observar que em 2010, a disposição dos 1.066 municípios pesquisados (52% da população do país) representou 74,9% em aterros sanitários, 17,7% em aterros controlados, 5,1% em lixões e 2,4% em centrais de triagem e compostagem.

Besen et al. (2017, p. 15) esclarecem que o esperado com a implementação da PNRS seria que, “em 2014, houvesse uma redução de aterros controlados e a erradicação dos lixões e o aumento de aterros sanitários”. Porém, de acordo com o SNIS de 2014, para os 3.765 municípios (67,6% da população do país) pesquisados, a disposição final dos resíduos foi de 52,4% em aterros sanitários, 13,1% em aterros controlados, 12,3% em lixões e 3,9% eram encaminhados para centrais de triagem e compostagem, restando uma parcela de 18,3% sem informações.

Já de acordo com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2014), a geração total de resíduos sólidos urbanos no Brasil foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas em 2014, representando um aumento de 2,9% em relação a 2013.

Ainda de acordo com estimativas da ABRELPE (2014), 58,4% dos resíduos sólidos urbanos coletados em 2014

tiveram disposição adequada e seguiram para aterros sanitários, os 41,6% restantes corresponderam a 81 mil toneladas diárias, e foram encaminhadas para lixões ou aterros controlados, sendo que ambos equipamentos de disposição não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e degradações (Tabela 2):

Tabela 2 – Quantidade de Municípios por Tipo de Disposição Adotada – 2014.

Disposição Final	Regiões e Brasil					
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	BRASIL
Aterro Sanitário	93	455	164	820	704	2.236
Aterro Controlado	112	505	147	644	367	1.775
Lixão	245	834	156	204	120	1.559
BRASIL	450	1.794	467	1.668	1.191	5.570

Fonte: Pesquisa ABRELPE (2014)

Interessante reforçar que em 2014, 59,8% dos municípios no Brasil, precisamente 3.334 municípios, ainda faziam uso de locais impróprios para disposição final dos resíduos coletados, quais sejam, aterros controlados e lixões (ABRELPE, 2014). Isso se mostra muito alarmante, porque conforme revela dados da Tabela 3 abaixo, a média de geração de resíduos sólidos urbanos no Brasil foi de 1,062 quilo por dia por habitante, o que por sua

vez representou a geração de mais de 215 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos por dia. Interessante destacar que a média brasileira ainda está abaixo da média mundial, 1,2 kg por dia por habitante, e bem abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)³, que é de 2,2 kg por dia por habitante (RODRIGUES et al., 2016).

³ Inclui os 34 países mais ricos do mundo.

Tabela 3 – Geração de Resíduos Sólidos Urbanos – 2014.

Regiões	População Total	RSU Gerado (t/dia)	Índice (Kg/hab/dia)
Norte	17.261.983	15.413	0,893
Nordeste	56.186.190	55.177	0,982
Centro-Oeste	15.219.608	16.948	1,114
Sudeste	85.115.623	105.431	1,239
Sul	29.016.114	22.328	0,770
BRASIL	202.799.518	215.297	1,062

Fontes: Pesquisa ABRELPE (2014)

Já para 2015, as informações do diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SNIS, 2015), que contemplou 3.520 municípios (63,2% do total do País), das 62,5 milhões de toneladas de resíduos destinadas, apurou-se que 60,9% são dispostas em aterros sanitários, 11,5% em aterros controlados, 10,1% em lixões e 2,3% encaminhados para unidades de triagem e de compostagem, restando então uma parcela de 15,4% sem informação, a qual se refere sobretudo aos pequenos municípios de até 30 mil habitantes.

O diagnóstico também revelou que, dentre as regiões brasileiras, as melhores situações são encontradas principalmente na região Sul seguida pela Sudeste. Interessante observar que, na região Sul, 42% dos municípios foram

identificados como “importadores (municípios que detêm unidades de processamento que recebem resíduos de outros municípios diferentes daquele no qual a unidade está localizada)” ou exportadores de resíduos domiciliares (SNIS, 2015, p. 4).

Especificamente no tocante à celebração de consórcios para gestão de resíduos sólidos, principalmente por municípios de pequeno porte, pode-se observar que, de acordo com informações da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (MUNIC, 2015), contidas na Tabela 4 abaixo, o número de municípios brasileiros integrantes de consórcios públicos passou de 3.295 em 2012 para 3.691 em 2015:

Tabela 4 – Municípios brasileiros consorciados por temática – em 2015

Temática	Nº de municípios consorciados	Percentual de municípios consorciados
Saúde	2.672	30%
Manejo de resíduos sólidos	1.269	14%
Desenvolvimento Urbano	715	8%
Meio Ambiente	910	10%
Saneamento Básico	667	8%
Turismo	477	5%
Assistência e Desenvolvimento Social	453	5%
Gestão das Águas	402	5%
Transporte	344	4%
Cultura	353	4%
Educação	352	4%
Habitação	262	3%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Elaboração própria.

Considerando-se as especificidades da política setorial de saúde, as receitas constitucionalmente vinculadas garantem sistemática de repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) com perenidade e participação muito maior do que para os consórcios das demais temáticas. Logo, observa-se que 30% dos 5.570 municípios brasileiros integram algum consórcio de saúde e que para as demais temáticas o percentual de participação cai drasticamente.

Especificamente sobre os consórcios constituídos para manejo de resíduos sólidos, constata-se em 2015 que

14% dos municípios brasileiros pertencem a algum consórcio intermunicipal de resíduos sólidos, o que confirma a forte aderência da temática resíduos sólidos à gestão regionalizada, que potencializa o aumento de escala e rateio de custos fixos relacionados.

Ainda conforme os dados da MUNIC (Tabela 5), percebe-se que cerca de 64% dos municípios brasileiros pertenciam a algum consórcio público em 2015. O panorama completo, por faixas de número de habitantes dos municípios, encontra-se abaixo:

Tabela 5 – Municípios em consórcios públicos por habitantes – Brasil em 2015

Nº de habitantes do município	Nº de municípios	Nº de municípios consorciados	Percentual de municípios consorciados
Até 5.000	1.237	859	69%
De 5.001 a 10.000	1.214	796	65%
De 10.001 a 20.000	1.377	900	65%
De 20.001 a 50.000	1.087	642	59%
De 50.001 a 100.000	353	203	57%
De 100.001 a 500.000	261	151	57%
Mais de 500.000	41	20	48%
Total	5.570	3.571	64%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Elaboração própria.

Em suma, pode-se constatar que o nível de participação se apresenta maior para municípios menores, corroborando de certa forma a ideia de que os municípios menores apresentam maior dificuldade para implementação de suas políticas públicas individualmente ou que têm mais estímulo para se consorciarem.

5. Considerações Finais

Distintamente do setor privado, no setor público o gasto público não deve se pautar tão somente na eficiência econômica de “menor custo com maior benefício”. Diversos outros fatores devem ser considerados, inclusive os impactos das políticas públicas na sociedade.

Especialmente relacionados às políticas públicas de gestão de resíduos sólidos, inúmeros outros fatores podem ser associados à qualidade do gasto público, com destaque para impactos ambientais, que traz a voga a questão da ecoeficiência, além de inclusão social e mudança de cultura popular na tratativa dos resíduos sólidos urbanos.

Nesse fulcro, a PNRS pode ser compreendida como importante propulsora de mudança social; para além das diretrizes aos agentes públicos operadores da gestão de resíduos sólidos, a política potencialmente promove uma mudança na concepção social do trato com os resíduos.

Em que pese o longo período de tramitação da PNRS (cerca de 20 anos), muitas críticas podem ser levantadas

em relação a sua legitimação junto aos municípios, enquanto principais responsáveis pela gestão e disposição de resíduos sólidos urbanos, e ao setor privado, importante potencial parceiro na implementação da logística reversa.

Quanto à análise das diretrizes da PNRS propriamente, passados sete anos de implementação da PNRS, considera-se que os resultados pesquisados não sejam satisfatórios, traduzindo baixo grau de implementação da política pública, que a cada dia parece perder força.

Nesse sentido, no tocante às diretrizes da PNRS para redução, reutilização e reciclagem, o esperado seria uma estabilização ou redução da produção de resíduos sólidos per capita, após sua implementação, mas o que acabou se verificando foi o aumento.

O descompasso indicado em 2014 entre o percentual de resíduo sólido urbano destinado inadequadamente (41,6%) e o percentual de municípios que destinaram inadequadamente (59,8%) já aponta a prevalência de

pequenos municípios destinando inadequadamente seus resíduos, o que por sua vez evidencia a dificuldade destes pequenos municípios em manter equipamentos de disposição adequada como aterros sanitários.

Grosso modo, em geral, as pesquisas mostram que está havendo uma melhoria dos indicadores, porém distantes da escala proposta para o cumprimento das metas do art. 54 da PNRS de dispor apenas rejeitos em aterros sanitários, a priori a partir de agosto de 2014 e atualmente com proposta tramitando estendendo os prazos até julho de 2018 (capitais e regiões metropolitanas), até 2019 (municípios com mais de 100 mil habitantes), até 2020 (municípios que possuem entre 50 a 100 mil habitantes) e até 2021 (municípios com menos de 50 mil habitantes).

Eis que a questão da escala adequada e dos investimentos suficientes para a concretização de aterros sanitários revela-se primordial principalmente em se considerando o extenso número de municípios de pequeno porte no Brasil.

Nesse sentido, o fomento à criação de consórcios públicos para racionalizar custos e melhorar a qualidade de serviços públicos, como os de gestão de resíduos sólidos, deve ser compreendido como uma importante política pública, especialmente dos governos federal e estaduais. E por se tratar de política pública relativamente recente,

mostra-se extremamente relevante estudar as principais causas que potencialmente induzem à celebração de consórcios, como o tamanho do grupo, a origem da proposta, as estratégias de coordenação, dentre outras.

De acordo com os dados apontados, pôde-se constatar que o número de consórcios intermunicipais englobando pequenos municípios é bem expressivo. Reforce-se que a temática de resíduos sólidos fica atrás apenas da temática saúde no que se refere ao número de consórcios no Brasil.

Ao fim, considerando os desperdícios relatados principalmente pelo TCU, para além da questão da escala ideal e da efetividade das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos urbanos, mostra-se salutar a necessidade de um monitoramento cuidadoso da aplicação dos recursos destinados à gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Não obstante, é relevante também que toda sociedade se conscientize de seu papel, enquanto corresponsável pela tutela do meio ambiente. Visto que, para além da melhoria da gestão dos resíduos sólidos e consequente qualificação do gasto público, o melhor manuseio pela população certamente é a medida mais ecoeficiente relacionada aos resíduos sólidos.

6. Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos. São Paulo: Editora Pilares, 2011.

Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil. São Paulo, 2014.

_____. Estimativas dos Custos para Viabilizar a Universalização da Destinação Adequada de Resíduos Sólidos no Brasil. São Paulo, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Norma Brasileira ABNT NBR 10.004 – Resíduos Sólidos: classificação. 2004. Disponível em: <<http://www.v3.eco.br/docs/NBR-n-10004-2004.pdf>>. Acesso em 01 de setembro de 2017.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto; FREITAS, Luciana. Panorama da Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Resíduos Urbanos. In: Política Nacional de Resíduos Sólidos: Implementação e Monitoramento de Resíduos Urbanos. Paulo: IEEUSP: OPNRS, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio De 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11107.htm>>. Acesso em 06 de setembro de 2012.

_____. Lei Nº 12.305, de 2 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm>. Acesso em 25 de setembro de 2016.

_____. Fundação IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas/Departamento de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002, p.29-35.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB). São Paulo, nº 61, 2006, 25-52.

CARNEIRO, Ricardo; e BRASIL, Flávia de Paula Duque. Gestão Pública no Brasil do Século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização. GADELHA, Paulo; NORONHA, José Carvalho de; DAIN, Sulamis; PEREIRA, Telma Ruth (orgs.). Brasil Saúde Amanhã: população, economia e gestão. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

CATAPRETA, C. A. A. Comportamento de um aterro sanitário experimental: avaliação da influência do projeto, construção e operação. Tese Apresentada no Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal De Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção de Título de Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Escola De Engenharia UFMG, Belo Horizonte, 2008.

CHAVES, Renato Santos. A qualidade do gasto público no Brasil: propostas para melhoria. BOLETIM DE ORÇAMENTO E FINANÇAS, Curitiba: Governet, v. 3, n. 29, p. 845-855, set. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração – Teoria, Processo e Prática. 2ª Edição. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1994.

DEMAJOROVIC, Jacques. Da política tradicional de tratamento do lixo à política de gestão de resíduos sólidos: as novas prioridades. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n.3, p. 88-93 Mai./Jun. 1995.

ESPIRITO SANTO, Leonardo Motta e XAVIER CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha Lima. Curso Prático de Direito Administrativo. 2º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 171.

FERREIRA, João Alberto; DOS ANJOS, Luiz Antonio. Aspectos de saúde coletiva e ocupacional associados à gestão dos resíduos sólidos municipais. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 17(3):689-696, mai-jun, 2001.

FREITAS, Luciana Costa de; BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto. Panorama da Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Resíduos Urbanos. In: Política nacional de resíduos sólidos: implementação e monitoramento de resíduos urbanos / Organizadores: BESEN, Gina Rizpah; FREITAS, Luciana; JACOBI, Pedro Roberto. São Paulo: IEE USP: OPNRS, 2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (PPP), nº 21, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 12/02/2016.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. BIB, Rio de Janeiro, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. O Consórcio Público como Instrumento de Fortalecimento do Federalismo Brasileiro - Marco Legal, Vantagens e Condições de Formação. Dissertação defendida em 2010. Belo Horizonte: FJP, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília, 2012.

LEAL, José. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. NU. CEPAL, PNUD. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. 2005-09. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 105, 82 p.

MAIA, Alexandre; VALLE, André do; FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CAMPOS, Leila Kuhnert; MÉLO, Leonardo; CARVALHO, Marco Antonio Bastos de. A Importância da Melhoria da Qualidade do Gasto Público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 32: Qualidade do gasto público II. Florianópolis, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1998.

MILANEZ, Bruno. Resíduos Sólidos e Sustentabilidade: Princípios, Indicadores e Instrumentos de Ação. Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em

Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSC, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2015. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Brasília, março de 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Melhoria da Gestão Ambiental Urbana no Brasil – BRA/OEA/08/001. Relatório Técnico 2 – RT 2 Estudos dos Custos Relacionados com a constituição de Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília – DF, Novembro de 2010.

_____. Consórcios Públicos: Uma Alternativa para o Saneamento Básico. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ministério das Cidades. Audiência Pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Brasília, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/24-11-11-2015-audiencia-publica-para-debater-o-tema-consorcios-publicos/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

MOKATE, Karen. Eficacia, eficiencia, equidad y sustentabilidad: qué queremos decir? BIDIINDES, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. Belo Horizonte: FJP, 2007.

PETERS, B. G. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. In: ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997.

PINTO, Lucas Henrique. La ideología del desarrollo sustentable y la administración simbólica de los conflictos ambientales: relación entre los aparatos ideológicos de Estado y la Ecoeficiencia. En CERDÁ, Juan Manuel., y LEITE, Luciana. (Editores). Conflictividade nel agro argentino. Ambiente, territorio y trabajo. Buenos Aires: Editorial CICCUS, pp. 121-241. 2011.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. Revista de Administração Pública - RAP, vol. 44, núm. 4, julho-agosto, 2010, pp. 959-992 Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro, Brasil.

RODRIGUES, Waldecy; MAGALHÃES FILHO, Luiz Norberto Lacerda; PEREIRA, Regiane dos Santos. Análise dos Determinantes dos custos de resíduos sólidos urbanos nas capitais estaduais brasileiras. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 8, num. 1, janeiro-abril, 2016, pp. 130-141.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition, 1:1, pp. 474-497, 2007.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILVA FILHO, C.R.V.; SOLER, F.D. Gestão de resíduos sólidos: o que diz a lei. 2ª edição. São Paulo: Trevisan Editora, 2013.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. Diagnóstico anual de resíduos sólidos. 2010. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 06 de setembro de 2012.

_____. Diagnóstico anual de resíduos sólidos. 2014. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 06 de setembro de 2012.

SOUSA, C. O. M. A Política Nacional dos Resíduos Sólidos: avanços e desafios. Monografia (Pós Graduação Lato Sensu) – Faculdade de Direito da Fundação Armando Álvares Penteado. São Paulo, 100p. 2012.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2067/2008. Relatório de Auditoria (RA) do Processo n.º 004.987/2006-9. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHigh>