



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
PRODEMA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM GESTÃO E POLÍTICAS AMBIENTAIS



ADILMA LOPES BRANDÃO

POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS
NO AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO

RECIFE

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE-PRODEMA

ADILMA LOPES BRANDÃO

POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS
NO AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel
Coorientador: Prof. Dr. Claudio Jorge Moura de Castilho

RECIFE
2016

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

B817p Brandão, Adilma Lopes.

Política de resíduos sólidos no Agreste Meridional de Pernambuco /
Adilma Lopes Brandão. – 2016.
133 f. : il. ; 30cm.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel.

Coorientador: Prof. Dr. Claudio Jorge Moura de Castilho.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Recife,
2016.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Gestão ambiental. 2. Política pública. 3. Política ambiental. 4. Lixo –
Eliminação – Aspectos ambientais. I. Pimentel, Rejane Magalhães de
Mendonça (Orientadora). II. Castilho, Claudio Jorge Moura de
(Coorientador). III. Título.

363.7 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2016-29)

ADILMA LOPES BRANDÃO

**POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS
NO AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO**

Aprovada em 26 / 02 / 2016

Profa. Dra. Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel - UFRPE
Orientadora

Profa. Dra. Simone Machado - UFPE
Membro interno

Profa. Dra. Elizabeth Amaral Pastich Gonçalves – UFPE
Membro externo

Prof. Dr. José de Lima Albuquerque – UFRPE
Membro externo

**RECIFE -PE
FEVEREIRO-2016**

O homem não herda a terra de seus pais,
ele a toma emprestada de seus filhos.

Provérbio chinês.

À minha mãe (*in memorian*), dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

A todos os que fazem o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente-PRODEMA, na pessoa de seus Coodenadores, Profa. Maria do Socorro Bezerra de Araújo e Prof. Cláudio Jorge Moura de Castilho, pelo apoio constante.

À minha orientadora, Profa. Dra. Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel, e ao meu coorientador, Prof. Dr. Cláudio Jorge Moura de Castilho, pelo acompanhamento de meu trabalho, acolhimento e apoio em todas as horas.

Aos professores do PRODEMA, pela contribuição com o conteúdo de suas disciplinas, de modo especial ao Prof. Dr. Ricardo Braga.

Aos colegas de turma pelo companheirismo e contribuição, tanto durante o curso quanto na execução do trabalho.

Aos secretários do curso e seus estagiários pelo apoio, de modo especial à Solange.

À minha família, por suportar minhas ausências...

Ao Professor José de Lima Albuquerque da Universidade Federal Rural de Pernambuco-UFRPE, a minha estima.

Ao Professor Epaminondas Luiz Borges Filho da UFRPE pela inspiração na escolha do tema.

Aos voluntários da pesquisa, a saber: presidente da Comissão de Desenvolvimento do Agreste Meridional-CODEAM, secretários da Agricultura e/ou Meio ambiente dos municípios de Garanhuns, Lajedo, Correntes e Bom Conselho.

Aos meus amigos, pelo apoio moral e, de modo especial, à Vanderleia Paes, Erivaldo Vieira, Elizângelo Lopes e Paulo Sergio Almeida.

A todos que, direta ou indiretamente, participaram dessa pesquisa.

LISTA DE SIGLAS

AMP	Agreste Meridional de Pernambuco
ASNOV	Associação Nova Vida
BDE/IBGE	Banco de dados do Estado/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CAUC	Cadastro Único de Convênios
CODEAM	Comissão de Desenvolvimento do Agreste Meridional
CPRH	Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano -Municipal
MP	Ministério Público
PERS	Política Estadual de Resíduos Sólidos
PIGRS	Planos Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos
PIGRS	Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PGRS	Plano de Gestão de Resíduos Sólidos
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PIB	Produto Interno Bruto
PIB/VAB	Produto Interno Bruto/ Valor Adicional Bruto
RECITEC	Reciclagem e Tecnologia Ambiental
RD	Região de Desenvolvimento
SEMAS	Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado de Pernambuco
SINAMA	Sistema de Informações sobre Meio Ambiente
SINIR	Sistema Nacional de Informação sobre Gestão de Resíduos Sólidos
TAC	Termo de ajuste de conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
VS	Vigilância Sanitária

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco para Política Estadual de Resíduos Sólidos.....	16
Figura 2 - Divisão política do Agreste Meridional de Pernambuco.....	17
Figura 3- Participação dos municípios no ICMS do estado.....	56
Figura 4- Participação dos municípios no ICMS socioambiental.....	57
Figura 5- Mapa destino final de resíduos sólidos em Pernambuco, 2015.....	61
Figura 6- Situação dos municípios quanto a disposição final dos resíduos.....	62
Figura 7- Aterro de Garanhuns esgotado, 2014.....	64
Figura 8- Aterro de Garanhuns saturado, 2015.....	65
Figura 9- ASNOV- Associação de catadores de Garanhuns, 2015.....	66
Figura 10- Aterro de Lajedo ampliado, 2015.....	67
Figura 11- Aterro de Iati em licenciamento, 2015.....	67
Figura 12- Lixão de Bom Conselho, 2015.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Levantamento de categorias e indicadores para caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco. CAUC = Cadastro Único de Convênios; ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias.	22
Quadro 2- Levantamento de categorias e indicadores para quantificar e qualificar os objetivos e instrumentos da PNRS. PGRS = Plano de Gestão de Resíduos Sólidos; PNRS = Política Nacional de Resíduos Sólidos.	22
Quadro 3- Levantamento de categorias e indicadores para analisar o destino final dos resíduos sólidos. ICMS = Imposto sobre circulação de mercadorias.	23
Quadro 4- Resumo dos municípios aptos para depósito adequado dos resíduos sólidos no período de 2012 a 2014.	60
Quadro 5- Resumo dos municípios habilitados para receber ICMS ecológico de 2012 a 2014.	60
Quadro 6- Resumo dos municípios habilitados para receber ICMS ecológico de 2013/2014 a 2014/2015.	61
Quadro 7- Resumo da situação socioeconômica do AMP e implementação da PNRS.....	79
Quadro 8- Resumo da situação fiscal do AMP e do Sertão do Moxotó quanto ao PNRS...	81
Quadro 9- Resumo dos maiores PIB do estado, por RD, situação no CAUC, condição para ICMS ecológico e implementação da PNRS.	84
Quadro 10- Resumo do PIB dos adimplentes CAUC e habilitados ICMS por RD quanto a PNRS.	87
Quadro 11- Resumo do Percentual amostral , da primeira entrevista , implementação dos objetivos da PNRS.....	90
Quadro 12- Resumo do percentual amostral da segunda entrevista, relativa à implementação dos instrumentos da PNRS.....	99
Quadro 13- Resumo amostral, PGRS e Destino final, Consórcio CODEAM - AMP.	110
Quadro 14- Planos de Gestão de Resíduos Sólidos no Consórcio CODEAM	111
Quadro 15 - Condição dos aterros sanitários do Consórcio CODEAM.	112
Quadro 16- Resultado do Consórcio CODEAM- AMP.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo dos valores atuais do Produto Interno Bruto (PIB) e <i>per capita</i> na amotra Agreste Meridional de Pernambuco, dados do Banco de dados do Estado/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-BDE/IBGE (2012).	73
Tabela 2 - Resumo da participação do Produto Interno Bruto-PIB dos municípios no PIB do Estado.	73
Tabela 3 - Resumo amostral da composição setorial do Valor Adicionado Bruto-VAB, por município.	74
Tabela 4 - Resumo amostral do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Agreste Meridional de Pernambuco.....	76
Tabela 5 - Resumo mostral dos domicílios particulares por destino do lixo segundo a situação do domicílio.....	77

ANEXOS

Figura 13 - Mapa de resíduos sólidos no estado de Pernambuco disponibilizado pela Agência Estadual de Meio Ambiente-CPRH (2011)	127
---	-----

APÊNDICES

Apêndice A - Entrevista estruturada sobre os objetivos da PNRS, com os secretários de meio ambiente ou similar.	129
Apêndice B - Entrevista estruturada sobre os instrumentos da PNRS com os secretários do meio ambiente ou similar.....	131
Apêndice C - Entrevista estruturada sobre a implementação dos resíduos sólidos com a CODEAM consórcios.....	132

RESUMO

O Brasil tem dificuldades na implementação de suas políticas, em parte, agravadas pela lógica federalista. O estudo trata das dificuldades de implantação da Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) no Agreste Meridional de Pernambuco (AMP). A problemática foi abordada em uma perspectiva complexa, considerando os aspectos econômicos, sociais e ambientais, usados como indicadores de caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco. Esta região foi escolhida por ser pioneira na implementação da política no interior. O objetivo geral deste estudo foi investigar as dificuldades de implementação da PERS nas Regiões de Desenvolvimento (RD) do AMP, considerando aspectos da interiorização no federalismo. Especificamente objetivou-se caracterizar, socioeconômica e ambientalmente, os municípios do AMP, identificar os municípios do AMP que implementaram o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS) e demais instrumentos, qualificando as dificuldades de implementação; identificar o destino final dos resíduos e implementação dos demais objetivos da PERS cumpridos, nos municípios do AMP, além de qualificar as dificuldades de implementação. Para isto foram analisados os objetivos e instrumentos da política, de dados amostrais de entrevistas com secretários ambientais de Garanhuns, Lajedo, Correntes e Bom Conselho, os PGRS e realizadas visitas aos aterros sanitários desses municípios, os dados relativos a caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco, a existência dos PGRS e o destino final dos resíduos sólidos e dados amostrais quanto à implantação dos objetivos e instrumentos da política. Concluímos que a política não se mostrou prioritária para o Estado, que tem dificuldades no propósito de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, compartilhando responsabilidades e transferindo o ônus da implementação para os municípios, condicionando a transferência de recursos ao dispositivo fiscal, acarretando dificuldades econômicas, principalmente para os municípios mais pobres. Foi confirmada a hipótese de que a distância entre os municípios e a capital do estado, sob uma ótica operacional federalista, agrava as dificuldades técnicas, econômicas, fiscais e políticas da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Agreste Meridional de Pernambuco.

Palavras-chave: Gestão ambiental. Políticas públicas. Meio ambiente.

ABSTRACT

Brazil has difficulty in implementing its policies, in part exacerbated by the federalist logic. The study deals with the implementation difficulties of Solid Waste State Policy (PERS) in the Agreste Meridional of Pernambuco (AMP) aggravated by federalism. The issue was addressed in a complex perspective, considering the economic, social and environmental aspects used as the South Agreste characterization of indicators of Pernambuco. This region was chosen for being a pioneer in the implementation of policy on the inside. The aim of this study was to investigate the difficulties of implementation of PERS in the Development Region (RD) of the AMP, considering aspects of the internalization in federalism. Specifically aimed to characterize, socioeconomic and environmentally, municipalities of the AMP, to identify AMP municipalities that implemented the Solid Waste Management Policy (PGRS) and other instruments, describing the difficulties of implementation; identify the final destination of waste and implementation of the remaining PERS objectives met in the districts of AMP, in addition to qualifying the difficulties of implementation. Were analyzed the objectives and instruments of policy, through data from interview with environmental secretaries of Garanhuns, Lajedo, Correntes and Bom Conselho, the Solid Waste Management Plans and visits to landfills in these municipalities, data of the characterization the AMP region, the existence of the PGRS and the final destination of solid waste and sample data for the implementation of the objectives and instruments of policy. We conclude that the policy was not a priority for the State, which has difficulties in the way of implementation of the National Solid Waste Policy, sharing responsibilities and transferring the charge of implementation to municipalities, affecting the transfer of funds to the fiscal framework, causing economic difficulties especially for the poorest municipalities. The hypothesis that the distance between the municipalities and the State capital, under a federalist operational perspective, aggravates the technical, economic, fiscal difficulties, and policies of the implementation of the PNRS in the AMP.

Keywords: Environmental management. Public policies. Environment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
MATERIAL E MÉTODOS	20
CAPITULO I- POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: FEDERALISMO NEOLIBERAL NA MEDIAÇÃO ENTRE ECONOMIA E MEIO AMBIENTE.....	26
1.1 Perspectiva de resíduos sólidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos	39
CAPITULO II - DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: PARA ALÉM DOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS.....	43
2.1 Fundamentos, diretrizes, bases, princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos	43
2.2 Descentralização e Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	47
2.3 Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Pernambuco.....	52
2.4 Política Estadual de Resíduos Sólidos no Agreste Meridional de Pernambuco: consórcio CODEAM	63
2.5 Dificuldades de implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos no Agreste Meridional de Pernambuco.....	69
RESULTADOS E DISCUSSÃO	72
3.1 Caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco: Indicadores de Desenvolvimento Sustentável.....	72
3.1.1 Indicadores econômicos	72
3.1.2 Indicadores sociais.....	75
3.1.3 Indicadores ambientais	77
3.2 Política Estadual de Resíduos Sólidos na CODEAM: para além dos objetivos e instrumentos	89
3.3 CODEAM Consórcios: além dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e destino final dos resíduos	110
CAPITULO VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	121
ANEXOS.....	126
APÊNDICES	128

INTRODUÇÃO

A implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) reflete uma ação multidisciplinar, envolvendo aspectos associados entre desenvolvimento e meio ambiente.

A implementação da PNRS apresenta dificuldades, considerando a lógica do federalismo, quando trata da mediação do Estado, na relação entre desenvolvimento e meio ambiente, através de políticas públicas.

A implementação de políticas, sob o prisma federalista, acarreta vários problemas, desde a incumbência de implementação sem recursos e sem controle administrativo, até a primazia daqueles que são mais economicamente favorecidos, em detrimento dos que dispõem de poucos recursos financeiros. Na prática, no que se refere à PNRS, estas dificuldades se evidenciam como dificuldades técnicas, como a falta de pessoal qualificado e recursos tecnológicos, dificuldades econômicas para licitar e terceirizar serviços, dificuldades fiscais junto aos órgãos financiadores e dificuldades de articulação política.

A Lei nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. § 1º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

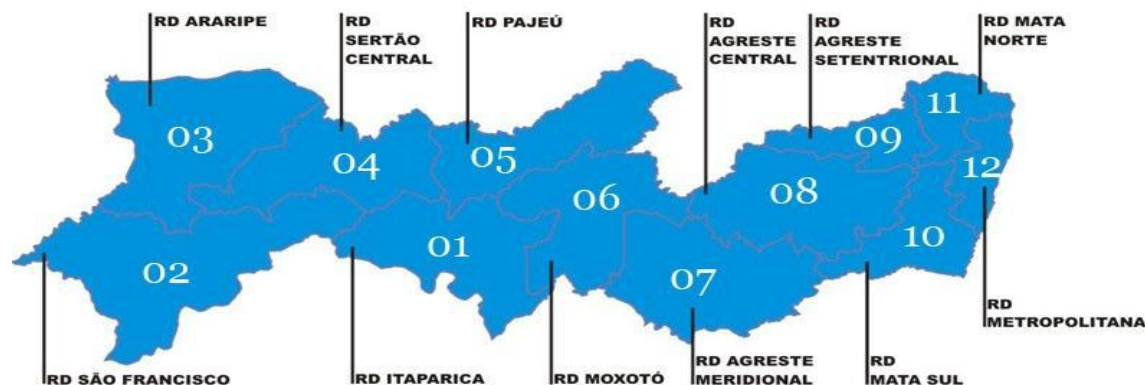
A política ainda se encontra em fase de implementação após prorrogações, a última está prevista para o segundo semestre de 2017. Apesar da política ter sido instituída em 2010 e regulamentada neste mesmo ano pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, o principal instrumento para sua implementação, o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS), foi apresentado apenas em setembro de 2011.

A regulamentação trata, entre outros temas, da criação do Comitê Interministerial da PNRS e do Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa. Fica claro, na redação de seu texto, que o decreto cria, sobretudo, instrumentos de política e regulamenta a relação entre os agentes públicos e privados, evidenciando a aplicação de políticas federalistas neoliberais no Estado.

Pernambuco tinha uma Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) anterior à política nacional, definida pela Lei nº 12.008, de 01 de junho de 2001. A adequação à PNRS foi efetivada pela Lei nº 14.236, de 13 de dezembro de 2010, que revogou a lei anterior. O Plano de Resíduos Sólidos de Pernambuco é de 2012. Nos estados e municípios, este plano pode ou não ser integrado.

A Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado de Pernambuco (SEMAS) é o órgão responsável pela implementação da política no estado. Buscando facilitar a implementação da política, a SEMAS reuniu os municípios do estado em agrupamentos, visando a elaboração do Plano Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos (PIGRS), bem como a operacionalização de alguns instrumentos da política, com a finalidade de atingir as metas estipuladas pela política nacional, considerando a divisão do estado em Regiões de Desenvolvimento (RD). Para auxiliar na elaboração do PGRS, a SEMAS licitou a empresa Reciclagem e Tecnologia Ambiental (RECITEC) para trabalhar com todas as RD em 93 municípios do estado de Pernambuco. A Figura 1 mostra a representação das RD de Pernambuco, considerando as integrações para a PERS.

Figura 1- Regiões de Desenvolvimento (RD) de Pernambuco para Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS).



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Portal da transparência de Pernambuco, 2015).

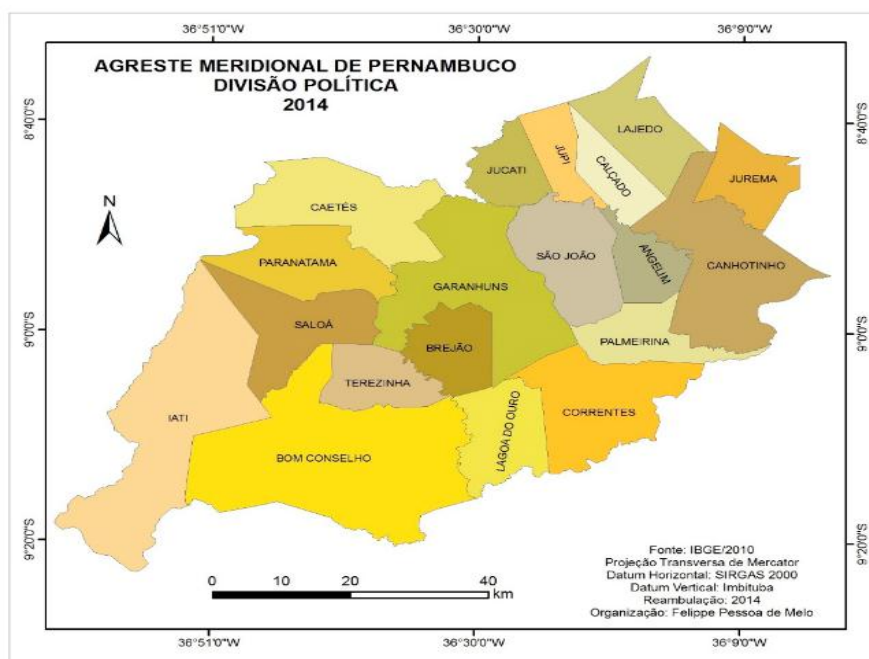
A interiorização e a distância dos centros urbanos são um fator considerável e relevante na implementação das políticas, principalmente nas políticas de tendência federalista, como é o caso das políticas de comando e controle. No Brasil, as políticas públicas têm tendências federalistas que implicam, sobretudo, em concentrar a gestão, o controle e os recursos financeiros na esfera federal, as estratégias nas esferas regional e/ou estadual e a operacionalização nas escalas intermunicipal e/ou municipal.

A RD Agreste Meridional de Pernambuco (AMP) dista cerca de 250 km da capital é central com relação à Região Metropolitana do Estado, carente em recursos financeiros, corpo técnico especializado para a elaboração e execução de projetos, o que pode entravar a implementação da PERS; a RD foi pioneira na implementação da PRS no interior, por isso foi escolhida para estudo.

Dada a configuração da falta de implementação da política no interior é possível suspeitar dos efeitos da interiorização, no que diz respeito à implementação da PERS. Isto ocorre, pelo fato das RD apresentarem disparidades muito significativas entre si. Para implementar a PERS em Pernambuco, a SEMAS adotou a divisão por grupamento de municípios, considerando as RD, com alguns ajustes para a formação de consórcios.

A Comissão de Desenvolvimento do Agreste Meridional (CODEAM) está formada, basicamente, pelos municípios do Agreste Meridional do Estado de Pernambuco, cuja cidade polo é Garanhuns. Para efeito da PERS, foram integradas as RD do AMP e os municípios das RD no Sertão do Moxotó. A Figura 2 mostra as RD AMP e seus municípios, com destaque para Garanhuns, onde está estabelecida a CODEAM.

Figura 2- Divisão política do Agreste Meridional de Pernambuco.



Fonte: http://pinheirochumbogrosso.blogspot.com.br/2011_08_01_archive.html.

A RD denominada do AMP abrange uma área de 13.113,50 km² e está localizada em parte da Mesorregião do Agreste e Sertão pernambucano e, atualmente, estão constituídas

por 20 municípios: Águas Belas, Buíque, Iati, Ibimirim, Inajá, Itaíba, Pedra, Venturosa, Angelim, Bom Conselho, Caetés, Capoeiras, Garanhuns, Ibirajuba, Manarí, Paranatama, Saloá, São Bento do Una, Terezinha e Tupanatinga.

Considerando a divisão das RD para a PRS foram incluídos alguns municípios que não pertencem ao AMP e excluídos outros, por critério de afinidade, para a realização dos consórcios necessários para a execução da política. Os 24 municípios da CODEAM são: Águas Belas, Angelim, Brejão, Bom Conselho, Cachoeirinha, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeira, Correntes, Garanhuns, Iati, Ibirajuba, Jucatí, Jupí, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Saloá, São Bento do Uma, São João e Terezinha.

Este trabalho contribui para uma avaliação da implementação da PNRS nas RD do AMP em um panorama econômico, social e ambiental que permita instrumentalizar os agentes públicos e privados para uma melhor operacionalização da mesma. A questão a ser tratada neste estudo é relativa à identificação das dificuldades de implementação da política de resíduos sólidos nas RD do AMP (SIQUEIRA, 2013), sob a lógica federalista (MOURA, 2009), em uma perspectiva complexa (LEFF, 2012). A pesquisa constará de aspectos quantitativos e qualitativos (GIL, 2002).

No capitalismo, o Estado adota características do sistema de produção e tem interesse na reprodução das condições de produção (ALTHUSSER, 2002), para isso, faz uso das políticas públicas, no sentido de mediar a relação entre economia e meio ambiente (MACEDO, 2002) e (SANTOS, 2007), legitimando o discurso em uma perspectiva cientificista de desenvolvimento sustentável (ALIER, 2007) e (MASWHINNEY, 2005).

A hipótese inicial é de que, no modelo de políticas públicas federalistas, a interiorização aumenta as dificuldades técnicas, econômicas, fiscais e políticas de implementação da Política de Resíduos Sólidos nas RD do AMP, devido à dificuldade de gestão, principalmente no âmbito político. Está sendo chamado de dificuldade financeira ou econômica dos municípios, a falta de condição financeira destes de autofinanciar a política, sem recursos oriundos da mesma.

O objetivo geral deste estudo foi investigar as dificuldades de implementação da PERS nas RD do AMP, considerando aspectos da interiorização no federalismo. Especificamente objetivou-se caracterizar, socioeconômica e ambientalmente, os municípios do AMP, identificar os municípios do AMP que implementaram o PGRS e demais instrumentos, qualificando as dificuldades de implementação; identificar o destino final dos resíduos e implementação dos demais objetivos da PERS cumpridos, nos municípios do AMP, além de qualificar as dificuldades de implementação.

O mapa estadual de resíduos sólidos (Figura 13, pag. 124), serviu de base para a avaliação da PERS, visto que apresenta a implementação da política, considerando instrumentos e objetivos. Em destaque no mapa, a criação de consórcios intermunicipais para a elaboração de um Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos, que visou, sobretudo, a construção de aterros sanitários em substituição aos lixões.

A implementação da política não ocorreu de forma homogênea em todo o estado. As RD apresentam diferentes caracterizações econômica, social e ambiental que, certamente, influencia no ritmo e na forma como a política deveria ser implementada devido a implementação ter caráter federalista (TOZONI-REIS, 2007).

Ocorreu maior implementação próximo aos centros urbanos e menor no interior. Partindo desta configuração surgiu a questão sobre os fatores que levaram os centros urbanos a apresentar maiores sinais de implementação que os municípios mais interioranos.

O trabalho é apresentado seguindo a sequência: Material e métodos, Capítulo I, Capítulo II, Resultados e discussão, Considerações finais e Referências.

Material e métodos: diz das categorias, variáveis, indicadores e procedimentos metodológicos, para atingir cada um dos objetivos específicos, tratados estatisticamente conforme (GIL, 2002) e abordado epistemologicamente em conformidade com (LEFF, 2012);

Capítulo I: apresenta a fundamentação epistemológica da PRS, quando o Estado media entre economia e meio ambiente com políticas federalistas de comando e controle;

Capítulo II: apresenta as dificuldades de implementação da PRS, para além dos instrumentos e objetivos, isto é, as dificuldades causadas pelos impedimentos fiscais;

Resultados e discussão: apresenta dados de bancos BDE, TCE, CPRH e dados de campo, quanto a caracterização socioeconômico e ambiental, a implementação dos instrumentos e objetivos, feitos a partir de entrevistas na amostra dos municípios da RD AMP e resultado das observações dos aterros e dos PIGRS;

As considerações finais são conclusões gerais e por capítulo e os limites da pesquisa.

As referências apresentam legislação federal e estadual da PNRS e literatura que aborda a mediação do Estado na relação economia e meio ambiente, através de políticas federalistas de comando e controle.

MATERIAL E MÉTODOS

A problemática foi abordada em uma perspectiva epistemológica ambiental, da nova dialética entre natureza/sociedade proposta por Leff (2012), que ganha em complexidade com relação a dialética tradicional hegeliana e marxista, tendo por base a articulação das ciências ao diálogo de saberes, que conduz a uma práxis que supera a contradição da lógica dicotômica, presente no paradigma federalista, além da elaboração e implementação das políticas brasileiras, inclusive das políticas ambientais.

Para Floriani e Knechtel (2003), as visões sistêmico-holísticas e o sistemismo formal contribuem efetivamente para a emergência de paradigmas que procuram relacionar sistemas sociais e sistemas naturais estrito senso em construções interdisciplinares baseadas no conceito de autopoiese.

Contudo, como destacam os referidos autores, nesse movimento recaem na perigosa certeza de se ter alcançado o “modelo do modelo” ou o “método unificador” de todas as ciências e saberes, sintetizando em matrizes sistêmicas os processos materiais e mentais das sociedades humanas e da vida.

Decidem, assim, por reproduzir o equívoco do positivismo e de algumas correntes marxistas que consideravam, cada um a seu modo e à sua época, haver descoberto o único método capaz de apontar a verdade. Considerando o ambiente como “complexidade do mundo” (LEFF, 2001: 17), não há um único método válido, mas métodos que, ao trabalharem com a perspectiva da totalidade, podem e devem dialogar entre si, reconhecendo as especificidades de cada ciência e de outros métodos, num processo aberto que permita a redefinição dos objetos de cada ciência e recortes da materialidade da vida (LEF, 2003). Esta articulação contemplou a revisitação de conceitos de resíduos sólidos, repensando as relações de gestão, geração, tratamento e destinação ambientalmente adequada desses resíduos sólidos.

A PERS é posterior à PNRS, tendo como principal objetivo regulamentar o instrumento de logística reversa, seu trabalho tem como norteador a PERS, por contemplar todos os aspectos da PNRS e adicionar a regulamentação de logística reversa, que é um dos principais princípios representantes do caráter federalista da política.

Foram considerados aspectos quantitativos e qualitativos para a caracterização dos municípios da RD/AMP, e qualitativos para identificar e analisar os motivos das dificuldades de implementação da PNRS no AMP. Foram analisados os vinte e quatro municípios para a indicação de presença de aterros e de planos, considerando o destino

final dos resíduos. A amostra foi constituída por quatro municípios que compõem a RD do AMP, a saber: Garanhuns, Correntes, Lajedo e Bom Conselho.

Quanto aos aspectos quantitativos, os resultados foram apresentados através de estatística descritiva. O tratamento estatístico dos dados, consistiu na distribuição de frequências, numéricas e percentuais, resultantes da apuração das informações de bancos e de dados de campo, tabelados e tabulados, que serviram de base para a análise quantitativa, antes e depois da aplicação da política e análise qualitativa caracterizando, socioeconômica e ambientalmente, o cenário atual da implementação da política com relação ao federalismo, bem como a qualidade das dificuldades de implementação da PRS. Constatam informações da CODEAM consórcios quanto aos aspectos técnicos, políticos, fiscais e econômicos da implementação da PRS.

Quanto à pesquisa qualitativa, foram consideradas as seguintes etapas: formulação do problema, definição do campo, definição do número de casos, elaboração do protocolo (visão geral do projeto, procedimento de campo, determinação das questões e guia para a elaboração do relatório), coleta de dados, análise dos dados e redação do relatório. Foi seguido o modelo proposto por Gil (2002) para as análises e interpretação dos dados, assumindo sua proposta:

A despeito das variações das formas que os processos de análise e interpretação podem assumir, é possível afirmar que uma boa parte das pesquisas econômicas considerou os seguintes passos: a) estabelecimento de categorias; b) codificação; c) tabulação; d) análise estatística; e e) interpretação dos dados (GIL, 2002:153).

As variáveis e indicadores de cada categoria foram estabelecidos, de acordo com cada objetivo. A codificação das categorias de análise foi contemplada no instrumento de coleta de dados de campo.

A variável dependente foi a dificuldade de implementação da PNRS no AMP no contexto de federalismo, indicada pela elaboração e implementação do PGRS. A implementação da política foi indicada pela execução e cumprimento de sua principal meta, que é a destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, que, por sua vez, foi indicada pela construção dos aterros sanitários em substituição aos lixões. A dificuldade política foi indicada pela situação fiscal dos municípios junto ao CAUC e ao estado, para recebimento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ecológico.

As variáveis externas: aspectos econômicos, aspectos sociais e aspectos ambientais foram tratadas e analisadas para a caracterização dos municípios que formam a RD do AMP, por entender que essas também apresentam variação positiva ou negativa dos efeitos da interiorização/federalismo.

Para caracterizar o Agreste Meridional, quantificar e qualificar a implementação dos objetivos e instrumentos da PNRS e o destino final dos resíduos sólidos foram estabelecidas categorias e indicadores, métodos e técnicas dos procedimentos específicos (Quadro 1), considerando a caracterização socioeconômica e ambiental dos municípios do AMP. A partir da listagem dos dados disponíveis em sites, base de Dados do Estado (BDE), CPRH e literatura pertinente, foi possível a caracterização do território do AMP. Esta considerou os seguintes indicadores de desenvolvimento e sustentabilidade: aspecto econômico (PIB, PIB/VAB, indicadores de pobreza e distribuição de renda), social (ocupação, escolaridade, saúde, distribuição de renda), ambiental (destino do lixo e atividade econômica por setor da produção).

Quadro 1- Levantamento de categorias e indicadores para caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco. CAUC = Cadastro Único de Convênios; ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

Categorias de análise	Indicadores
Econômica	Geração e distribuição de renda
Social	Longevidade, escolaridade e trabalho/renda
Ambiental	Geração e destinação de resíduos sólidos
Outras: interiorização e aspectos fiscais	Distância com relação ao Capital, CAUC e ICMS ecológico

Fonte: Autora (2016).

Foi realizada a identificação dos municípios do AMP que elaboraram e aplicaram e os que não elaboraram o PGRS e os demais instrumentos da PNRS, bem como foi informando os motivos pelos quais não foi concretizada a implementação. As categorias de análise e os indicadores estabelecidos estão listados no Quadro 2, apresentados a seguir.

Quadro 2- Levantamento de categorias e indicadores para quantificar e qualificar os objetivos e instrumentos da PNRS. PGRS = Plano de Gestão de Resíduos Sólidos; PNRS = Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Categorias de análise	Indicadores
Elaboração e aprovação do PGRS	Presença dos objetivos e instrumentos da PNRS (antes e depois)

Adota os objetivos da PNRS	Quantidade : parcial ou total e qualidade da dificuldade : se técnica, econômica, fiscal ou política
Adota os instrumentos da PNRS	Quantidade : parcial ou total e qualidade da dificuldade : se técnica, econômica, fiscal ou política

Fonte: Autora (2016).

O procedimento de levantamento em campo das informações, quanto à elaboração e implementação do PGRS foi feita mediante entrevista com gestores e análise documental dos PGRS dos municípios da amostra: entrevista com o gestor do Consórcio do AMP, quanto a municípios do grupamento consorciados a CODEAM Consórcios, elaboração do PIRS e demais planos, destino final dos resíduos/ construção de aterro e indústria de reciclagem e entrevistas com secretários municipais do meio ambiente das cidades da amostra, quanto aos objetivos e instrumentos da pesquisa, bem como das dificuldades de implantação destes (entrevistas estruturadas em anexo).

A entrevista buscou indicações sobre o destino final dos resíduos e implementação dos demais objetivos da PNRS cumpridos, nos municípios do AMP e os motivos no caso do não cumprimento das metas para isso foram definidas as seguintes categorias:

Quadro 3- Levantamento de categorias e indicadores para analisar o destino final dos resíduos sólidos. ICMS = Imposto sobre circulação de mercadorias.

Categorias de análise	Indicadores
Destino final dos resíduos e adoção dos demais objetivos da PNRS	Depósito em aterro próprio, depósito em aterro existente mediante pagamento, depósito em lixão
Dificuldades técnica - Pessoal para elaborar os planos e tecnologia específica para operar aterro sanitário e indústria de reciclagem	Próprio ou terceirizado
Dificuldades econômica - Forma de financiamento da política	ICMS socioambiental, parcerias privadas e autofinanciamento
Dificuldades fiscais - Situação junto ao CAUC e ICMS ecológico	Adimplência ou inadimplência
Dificuldades políticas - Federalismo, dificuldades de convênios e parcerias	(des)centralização das decisões e dos recursos

Fonte: Autora (2016).

Os procedimentos para identificar as metas cumpridas no PNRS, dos municípios do AMP foram: visita aos municípios para verificação do destino final do lixo e análise dos dados à luz dos conceitos, da legislação e do referencial teórico.

O critério de inclusão para ser voluntário na pesquisa era que o secretário fosse titular das Secretarias de Meio Ambiente, ou órgão similar, nas cidades selecionadas para amostra. O critério de exclusão do voluntário era ser secretário municipal que não estivesse vinculado à secretaria que trate da operacionalização da PNRS.

A inclusão dos municípios foi seletiva, uma vez que o instrumento de pesquisa tratava dos objetivos e instrumentos da PNRS, por isso foram escolhidos os municípios do AMP que possuíam aterros e PGRS, e um município representando os demais que ainda depositavam em lixões.

Em virtude de possíveis riscos de vazamento de informações sigilosas e constrangimento dos voluntários, a pesquisa foi cadastrada no Comitê de Ética da Universidade Federal de Pernambuco, onde o Prodemas está vinculado, e todas as entrevistas foram realizadas individualmente. Como benefício, o resultado do estudo pode contribuir, junto aos municípios dos participantes pesquisados, com informações que facilitarão a implementação da PNRS.

Quanto à metodologia de análise, a abordagem metodológica foi aplicada com uma perspectiva epistemológica ambiental da nova dialética entre natureza/sociedade proposta por Leff (2012), tendo por base a articulação das ciências ao diálogo dos saberes, que conduz a uma *práxis*, superando a contradição da lógica dicotômica presente no paradigma federalista, da elaboração e implementação das políticas ambientais brasileiras.

Em uma primeira abordagem, foi realizada uma investigação da (primeiro artigo publicado na Gaia Scientia, Qualis B2) caracterização social, política, econômica e ambiental dos municípios dos consórcios do grupamento quatro, RD do AMP, e o que isso implica na implementação dos objetivos e instrumentos da PNRS, bem como das causas das dificuldades de implementação nos quatro municípios da amostra. Em uma segunda abordagem (segundo artigo) discutimos o panorama das dificuldades de implementação da PNRS no Agrupamento Quatro do AMP, principalmente no que diz respeito à identificação das causas dessas dificuldades.

Uma abordagem epistemológica e histórica foi realizada a partir de consulta à bibliografia pertinente encontrada em literatura impressa e digital, oriunda de bibliotecas públicas e base de dados digitais, como a Scopus e ScienceDirect.

Adicionalmente, para consubstanciar as informações provenientes das entrevistas e consulta à literatura, foram coletados dados da CODEAM sobre o número de PIGRS e de aterros sanitários do agrupamento quatro, o número de municípios com PIRS, dados referentes à dificuldade de elaboração dos PIRRS nas Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente dos municípios de Garanhuns, Lajedo, Bom Conselho e Correntes (consórcios das RD do AMP), dados referentes ao número de consórcios, à elaboração de PIRS e aos aterros sanitários, todos relacionados aos objetivos e instrumentos da PNRS.

A discussão gira em torno das dificuldades de implementação da PNRS agravadas pelo tratamento político federalista.

CAPITULO I- POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: FEDERALISMO NEOLIBERAL NA MEDIAÇÃO ENTRE ECONOMIA E MEIO AMBIENTE

A problemática dos resíduos sólidos está inserida em um contexto maior, que é o conflito entre desenvolvimento de um lado e meio ambiente do outro. Nessa relação, o meio ambiente sempre foi relegado a segundo plano, dado que o foco é sempre desenvolvimentista, mas não se reduz a ele. E preciso novos olhares sob a questão ambiental, para o entendimento e interpretação da crise atual, orientando para a construção de novas racionalidades e a constituição de um saber ambiental (LEFF, 2012).

No sentido da ampliação de novas perspectivas para o problema ambiental (LEFF, 2012), vale considerar que:

A magnitude das transformações societárias identificadas no final do século XX ensejou contribuições, questionamentos, emergência de paradigmas que rejeitam a visão mecanicista ampla dos fenômenos naturais, o enfoque fragmentado de mundo e de sistemas econômicos. Nas novas concepções, os problemas ambientais não podem ser entendidos destituídos do processo de construção social, sendo lugar de operação de forças e disputas materiais e ideológicas, apresentando-se como um desafio ético para entender os próprios limites e fronteiras do conhecimento (ALVES, 2013:03).

Importante compreender que a crise de paradigmas, não é apenas crise epistemológica, ela é uma crise especular, reflexo de uma crise conjectural, que retorna para a questão ambiental.

Ressalta Leff que “a crise ambiental é a crise do nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo” (2002, p. 191). Assim, sua proposta base é a construção de um novo paradigma, embasado em uma consciência coletiva de mudança de atitudes e ações efetivas que alterem o panorama atual (SCHORR; ROGERIO; CENCI, 2015:03).

Leff consegue transitar com desenvoltura epistemológica no que diz respeito a relação entre desenvolvimento e meio ambiente.

O livro *Ecologia e Capital* de Enrique Leff é um marco não só no campo do conhecimento ambiental, mas também no debate teórico político contemporâneo por trazer uma abordagem que consegue transitar com rara desenvoltura desde o conhecimento advindo das ciências naturais ao das ciências sociais (PORTO-GONÇALVES, 2009:03).

No que se refere a uma nova e complexa epistemologia para o meio ambiente, Leff (2006) propõe, ainda, a inclusão de novos saberes, tais como a filosofia da ciência e a hermenêutica na filosofia hermenêutica jurídica (LEFF, 2006):

O saber ambiental deve internalizar “as condições da subjetividade e do ser”, que suscitam uma série de “implicações para uma epistemologia e para uma pedagogia da complexidade ambiental” (LEFF, 2006, p. 205).

A política adota a lógica do Estado, que em última instância é a lógica capitalista de pormenorizar e terceirizar as questões, que não interessam resolver porque representam gastos e não investimentos. Essa é a lógica pela qual é vista politicamente, as políticas ambientais. Na relação desenvolvimento e meio ambiente, os recursos naturais eram tratados pela economia como externalidades e as questões ambientais não interessam muito, até afetarem as questões econômicas:

[...] neste sentido, os recursos naturais continuam não tendo importância principal, [...], ficando claro que ocupa um papel de externalidade, das políticas econômicas, e das atividades produtivas, neste caso externalidade negativa, o que é óbvio, mas que como tal não deve ser tratada, além disso, da consequência e não causa (SANTOS, 2007:05/06).

Uma vez que as condições de sustentabilidade de crescimento econômico passaram a ser ameaçadas pela possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, o Estado passou a intervir com políticas ambientais, no sentido de controlar o uso do meio ambiente, com a finalidade de garantir as condições de sustentabilidade e de reprodução do sistema.

O Estado pode ser definido como um aparelho de poder e de controle que consta de aparato político, jurídico e ideológico, visando à manutenção da ordem vigente para reprodução das condições de produção.

Althusser (2002:31) afirma que: “A tradição marxista é peremptória: O Estado é explicitamente concebido [...], como aparelho repressivo”. A função do aparelho de Estado é entendida “como força de execução e de intervenção repressiva”, visando garantir as condições de reprodução das condições de produção do sistema e manter o *status quo*. Assim sendo, no modo de produção capitalista, o Estado é, portanto, capitalista.

No desenvolvimento, o meio ambiente é necessário para sustentar as bases do crescimento econômico. Os modelos predatórios, que só exploram o ambiente, negando seu esgotamento por retirada de recursos ou por devolução de resíduos inadequados são considerados em crise, ou fadados ao esgotamento, por destruírem as bases das condições de reprodução da produção das condições de produção.

Considerando a Teoria da forte sustentabilidade e da fraca sustentabilidade entre capital natural e manufaturado, para uma sustentabilidade forte:

[...] um modelo de desenvolvimento que tenta negar o esgotamento – no que diz respeito às relações da sociedade com a natureza- do projeto de organização social, implantado pela modernidade, escondendo suas contradições e desta forma contribuindo para a manutenção da adesão a este modelo de crise (TAZONI-REIS, 2007:184).

Foi na crise de paradigmas dos modelos de produção e de desenvolvimento, que surgiu o conceito do modelo de Desenvolvimento sustentável. O Desenvolvimento sustentável é uma proposta de desenvolver, e ao mesmo tempo, preservar as bases sociais e ambientais do crescimento econômico. É uma configuração de desenvolvimento que postula para além dos aspectos qualitativos diversos, aspectos tais como ser economicamente eficiente, ecologicamente responsável e socialmente incluyente. Brundtland (1987 *apud* MAWHINNEY, 2005), conceitua desenvolvimento sustentável como “Desenvolvimento sustentável é aquele que prevê as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações de prover suas próprias necessidades” (MAWHINNEY, 2005:11).

A relação crescimento econômico e sustentabilidade ambiental gera conflitos, quando as condições de crescimento econômico comprometem as bases de sustentação do próprio sistema capitalista, isto é, compromete a sustentabilidade, primeiro natural e econômica em última instância. O conceito de Sustentabilidade está originalmente ligado à condição de “autorregulação” da natureza, e ao seu processo contínuo de renovação de seus recursos de forma equilibrada. Herculano (1992 *apud* TOZONI-REIS, 2007) afirma que:

Sustentabilidade é um conceito ecológico que se refere a tendência dos ecossistemas a estabilidade, ao equilíbrio dinâmico, a funcionarem na base da interdependência e da complementaridade, reciclando matérias e energias, os desejos de forma viva sendo o alimento da outra (TOZONI-REIS, 2007:184).

Dentro da perspectiva do sistema produtivo, do modo de produção capitalista, sustentabilidade pode ser entendida, em última instância, como garantia das condições de reprodução das condições de produção do crescimento econômico, a saber: as bases econômicas, sociais e ambientais, isto é, da sustentabilidade do sistema capitalista.

Para manter-se sustentável, um sistema produtivo necessita, ao mesmo tempo em que produz, reproduzir suas condições de produção, que são, em última instância os meios de produção e as forças produtivas. Althusser (2002:53) afirma que: “como dizia Marx, [...] uma formação que não reproduz as condições de produção ao mesmo tempo em que produz, não sobreviverá [...]. Portanto, a condição última de produção é a reprodução das condições de produção” (idem: 54).

O desequilíbrio ambiental, provocado pelo crescimento econômico pode comprometer as bases de sustentação do próprio desenvolvimento. A forma como o

homem se organiza para produzir, interfere na relação do homem com o meio ambiente, no que diz respeito à sustentabilidade.

Os resíduos e os demais tipos de poluição ambiental são resultantes da ação humana sobre a natureza. Hoje, a geração de resíduo resultante do trabalho é um dos problemas ambientais mais preocupantes. A retirada de material da natureza, bem como a devolução em forma de resíduos, tem consequências muito negativas para a humanidade. A conclusão a que Engels (1999) chega a respeito da ação humana sobre a natureza é de que:

[...] O homem, ao contrário, modifica a natureza e a obriga a servi-lhe, dominando-a. E aí está em última análise, à diferença essencial entre os homens e os demais animais, diferença que, mais uma vez, resulta do trabalho. Contudo não nos deixemos dominar pelo entusiasmo frente as nossas vitórias sobre a natureza. Após cada uma dessas vitórias a natureza adota uma vingança (ENGELS, 1999:22).

Falhando a ordem natural, há um comprometimento da sustentabilidade. O comprometimento da sustentabilidade natural, pode ameaçar a sustentabilidade do sistema, visto que, em última instância, é uma das bases do desenvolvimento sustentável.

Quando a sustentabilidade do sistema está ameaçada, de algum modo, o Estado intervém, a fim de manter o *status quo* da sociedade e garantir a sustentabilidade do sistema. No caso da ameaça ser a escassez ou esgotamento dos recursos naturais, geração e destino de resíduos ou qualquer outro problema ambiental, o Estado intervém com políticas ambientais, visando garantir a reprodução das condições de produção. As políticas ambientais são ferramentas de intervenção nos problemas ambientais.

A respeito da relação entre economia e meio ambiente, é possível observar que as abordagens versão no sentido da sustentabilidade ambiental vir a reboque, e para garantir a sustentabilidade econômica:

Os recursos naturais sempre estiveram presentes nas discussões acerca das atividades produtivas e em particular sobre os meios de produção. A posição ocupada pela natureza dentro da discussão econômica se dá basicamente em razão da forma como os recursos naturais são alocados no processo produtivo, [...] (SANTOS, 2007:03).

No momento em que a economia trata dos assuntos relativos ao meio ambiente, adota a esses os seus instrumentos, abordagens e métodos. Por outro lado, essas abordagens interessam ao Estado no que diz respeito à elaboração de políticas ambientais e seus instrumentos, enquanto interventor na relação economia e meio ambiente, visto que as políticas públicas têm a função de preservar o *status quo* estabelecido.

Dependendo da concepção política, as políticas ambientais podem controlar o preço mensurando o valor de uso do meio ambiente, e “controlando” os níveis de consumo de recursos naturais e os níveis de poluição, o que não é uma questão puramente técnica, nesse caso, o Estado busca legitimação de suas ideologias no discurso hegemônico, que no caso é o discurso econômico.

Para garantir que o ambiental não interfira no econômico, o Estado interfere com políticas de “comando e de controle” adotadas pelo estados e municípios, sob a lógica do federalismo, para intervir na relação entre o crescimento econômico e o meio ambiente. Essa perspectiva, adota instrumentos para garantir a operacionalização em níveis básicos, articulação a nível intermediário e controle a nível estratégico. No que se refere a PNRS e a estrutura hierarquizada para implementação da política, vale considerar que:

Esta nova política é um instrumento inovador para o estabelecimento de planos de resíduos sólidos para aglomerações urbanas, que prioriza o acesso a recursos financeiros para os estados que instituíram planos regionais MSWM. Em outras palavras, esta política favorece fortemente a regionalização da MSWM. Por outro lado, as organizações políticas e administrativas brasileiras impedem essa regionalização. O sistema de autoridade territorial tem apenas três níveis, que correspondem aos três níveis autônomos de governo: federal, estadual e municipal. Significativamente, não existe um nível intermediário (SANTOS et al., 2015:330) -Tradução livre do inglês.

Visto que a relação economia e meio ambiente não é simétrica, o Estado intervém buscando em última instância, a sustentabilidade do sistema de produção, já que os recursos naturais têm como característica escassez e esgotamento, e o sistema produtivo tem como característica, o acúmulo de capital, excedentes do trabalho e do meio ambiente. Nessa condição é evidente a falência dos recursos naturais em algum momento, bem como possível comprometimento da capacidade de suportar a poluição e tratar resíduos.

Historicamente, as políticas tendem a um traço de continuidade, uma nova política acrescenta algo à política anterior sem causar uma ruptura total com esta. No Brasil, as políticas ambientais adotam a lógica de mercado, onde o meio ambiente é mensurado e tornado mercadoria, de modo que, teoricamente os recursos ambientais podem ser reduzidos a ativos financeiros, porém, essas políticas são predominantemente de comando e controle, mesmo que adote instrumentos de mercado.

Pagar pelo meio ambiente não implica que quem polui e devasta o meio ambiente, repare o dano ambiental, pois, não há garantias de que o dinheiro arrecadado com o impacto ao meio ambiente, seja revertido para as causas ambientais. Mesmo que, o dinheiro arrecadado com a venda do meio ambiente retornasse para a resolução das causas

ambientais, não resolveria os problemas do meio ambiente, pois, dinheiro, não soluciona a questão do esgotamento dos recursos não renováveis, e nem todos os danos ambientais são totalmente reversíveis pelo uso da tecnologia.

O Estado é acusado de mensurar o meio ambiente para o mercado, e os usuários pagarem por aquilo que consomem ou que poluem. Quem pode pagar pode continuar consumindo e poluindo. As indústrias têm sido as grandes vilãs, tanto na exploração desregrada da matéria-prima da natureza, quando da poluição do meio ambiente com os resíduos do processo de produção.

A intervenção estatal, de regulação e regulamentação, tem sido na perspectiva, de que a economia desenvolva e use, ela mesma, tecnologia, instrumentos e procedimentos, no sentido de mitigar o dano que causa ao meio ambiente, por isso, têm prevalecido os instrumentos de mercado mesmo em políticas de regulação direta.

Apesar das demandas e pressões, o Estado tem se tornado menos interventor. Além das políticas de estratégias e procedimentos, o Estado, tem adotado política neoliberais de terceirizar a sociedade civil, na execução de suas políticas, não obstante, é demandado a operacionalizar algumas políticas, principalmente no sentido da execução direta.

O poder paralelo das empresas transacionais, também se faz sentir nessas políticas, principalmente nos setores que tem muito dinheiro envolvido, o que compromete mais ainda a condição do Estado na implementação de políticas de regulação direta.

Apesar da atividade escusa de alguns autores sociais, o Estado tem buscado cada vez mais, respaldo nas ciências, principalmente nas ciências econômicas, para implementação de suas políticas, com a finalidade de legitimar estas políticas, no discurso cientificista. Anteriormente, essas políticas refletiam princípios arbitrários de acordo com interesses de categorias majoritárias.

Na formulação de políticas ambientais, existem outros atores além do Estado e das organizações ambientais transacionais e nenhum é mais importante que as empresas transacionais, como concluirá qualquer pesquisa nos setores da mineração, do gás e do petróleo, dos ramos farmacêuticos, agrícolas e florestal. (...) muitas vezes a corrupção e as propinas nascem da falta de controle político direto (ALIER, 2007:265).

Tentando fugir dessas influências, as políticas ambientais, têm buscado se fundamentar na ciência, principalmente na Economia ambiental. Além da fuga das influências setoriais, a fundamentação científica tem funcionado principalmente, como forma de legitimação das políticas.

Com essa nova configuração mundial a Ciência Econômica deve necessariamente repensar sua posição relativa às outras ciências, e incluir

variáveis não econômicas no planejamento de suas políticas. Neste particular e diante do crescimento em importância das questões relacionadas ao meio ambiente junto à opinião pública e na compreensão de fenômenos produtivos ligados à produção de energia, utilização de recursos naturais e da exclusão ambiental, a Economia Ambiental se apresenta como a área da Economia mais preparada para responder às demandas modernas (SANTOS, 2007:02).

Além dos aspectos econômicos e ambientais, os aspectos sociais também têm sido contemplados nas políticas ambientais, pelo menos na forma da lei. O Estado tem lançado mão de outros recursos para fundamentar e implementar as políticas e instrumentos, considerando inclusive, aspectos relativos à inclusão social dos atingidos com os problemas ambientais, como no caso dos ecomarxistas. Santos (2007 *apud* MONTIBELLER-FILHO, 2001), diz que:

Marx, [...] considera o avanço tecnológico e sua consequente divisão desigual entre as classes, natural ao modo de produção capitalista, crê que o limite do sistema produtor de mercadorias se dará nesta contradição, em si mesmo. Percebe-se por fim, que para MARX os recursos naturais ocupam espaço semelhante a outras linhas de pensamento, embora a visão de processo histórico e de contradição interna do sistema capitalista tenha contribuído para o surgimento da escola ecomarxista (idem, 2007:04).

Para os ecomarxistas, uma análise mais aprofundada do meio ambiente em Marx, vai evidenciar que ele entendia, que do mesmo jeito que o capital explora o trabalho para produzir excedentes, sustentar e reproduzir suas bases, ele também explora o meio ambiente com a mesma finalidade. A relação entre o homem e a natureza é dialética e de intercâmbio. Ao agir sobre a natureza, algo de humano fica impregnado na natureza, bem como existe algo da natureza no homem.

À medida que os homens desatam “as potências adormecidas” na material natural, “liberam” esse material: ao transformar o morto em-si em um vivente para-nós, prolongam de certo modo a série dos objetos produzidos pela história natural e a prosseguem em um estado qualitativamente mais elevado. Mediante o trabalho humano a natureza leva adiante seu processo de criação. O transtorno produzido pela práxis chega assim a adquirir uma significação não apenas social, mas também “cósmica” (SCHMIDT, 1986:87). (tradução livre do espanhol).

A relação, tanto de consumo de bens e serviços ambientais, quanto de convivência com os resíduos e demais forma de poluição ambiental é desigual, reproduzindo a estrutura de classes. A tecnologia ambiental, não resolve as questões relativas à equidade ambiental, por exemplo. Os problemas ambientais, tanto da escassez de recursos naturais quanto da poluição, têm estado em destaque por ameaçarem, diretamente, o crescimento econômico, demandando intervenção política para garantir o desenvolvimento e não para proteger as

populações, principalmente aquelas mais carentes que convivem com o problema ambiental.

A temática da escassez de matéria prima, da produção de resíduos e dos impactos por eles causados tem se tornado preocupação dos entes públicos, visto que a sociedade civil e os organismos internacionais têm discutido essa problemática no mundo inteiro. Essas discussões têm implicado, inclusive, em políticas de Estado.

O Estado representa interesses do sistema econômico, mas também tem que responder e representar grupos que tem militado fortemente, por uma produção mais limpa e racional, dado os atuais níveis de esgotamento das fontes naturais e poluição ambiental, "Às vezes, a resistência popular contra a degradação ambiental atua contra o Estado, e eventualmente, conta com aliados no interior do Estado" (ALIER, 2007:264).

As diferentes correntes de pensamento da Economia ambiental e da Gestão ambiental divergem no que diz respeito à relação desenvolvimento o meio ambiente. As correntes que dão primazia ao fator econômico, como propulsor do desenvolvimento são hegemônicas. Elas entendem o meio ambiente como matéria prima para produção capitalista, portanto, reduzível ao fator econômico. Estas ideias fundamentam as políticas de mercado, que consistem em pagamento, por consumir bens e serviços ambientais ou por poluir a natureza com os resíduos da produção.

Para a maioria dos economistas modernos, adeptos de uma postura neoclássica, os problemas ambientais, se reduzem ao fato dos recursos naturais serem bens livres e postulam que deveriam ser privatizados. Defendem que a escassez de recurso natural e a poluição – entradas e saídas - isto é, extração de matéria prima e devolução de resíduos e poluição ao meio ambiente sejam mitigados com uso de tecnologia.

Essas correntes associam os problemas ambientais a fatores tais como: negligência com o meio ambiente após a segunda guerra mundial, falhas do modelo de crescimento econômico e conflito economia e ecologia. Elas classificam os danos ambientais, em danos sociais e danos privados, trazendo para o debate a presença do Estado e propõe a internalização das externalidades, por mensuração e pagamento pelo impacto ambiental.

O controle da poluição, se daria por instrumentos econômicos e regulação direta. Os retornos dos incentivos dos instrumentos econômicos não são claros. Quando o agente regulador especifica em detalhes, os procedimentos a serem seguidos pelos poluidores, essa iniciativa é tipicamente do tipo comando e controle.

A Economia ambiental postula ainda, que o agente público é quem deve regular o mercado e deve cobrar por ele. Essa enumeração, não obedece a um critério específico de

classificação, mas ao bom senso: taxas e tarifas, incentivos, subsídios, sistemas de devolução de depósitos, criação de mercado, entre outros. No entanto, tem-se adotado critérios técnicos e econômicos para balizar esses impostos e multas, dado a falta de opções de alternativas. Essas políticas de intervenção do Estado são denominadas políticas de “comando e controle”, mesmo que usando instrumentos de mercado, como os econômicos.

O uso de tecnologia tem sido apresentado, como instrumento de suporte, a racionalização do ambiente, para continuar sustentável. Nesse caso, o uso da tecnologia é postulado para prevenir e/ou mitigar o dano que o processo produtivo pode causar ao meio ambiente, adotada quando poluir custa muito caro.

Em contrapartida, as correntes hegemônicas, existem as correntes que enfatizam a preservação da natureza, como o principal elemento da sustentabilidade. Essas correntes consideram a natureza em si mesma, postulam a conservação dos recursos naturais, que não podem ser substituídos. A natureza só se reduz à própria natureza, pois ela tem valor, mas não tem preço. Todas as demais abordagens são consideradas pela abordagem neoclássica como abordagens alternativas.

A linha divisória entre a Economia do Meio Ambiente (neoclássica) e a Economia dos Recursos Naturais ou Economia Ambiental não é muito clara: “A Economia dos Recursos Naturais ocupa-se do desenvolvimento e aplicação de métodos dinâmicos para análise e controle da apropriação dos recursos naturais, renováveis ou não, como fatores de produção.” (MACEDO, 2002:219).

Algumas correntes ambientais alternativas postulam a sustentabilidade com relação à equidade social. Tendência que considera a sociedade de classes, onde há primazia das classes mais favorecidas, em detrimento das classes menos favorecidas economicamente, com relação aos danos ambientais. Enfatizam os custos sociais dos danos ambientais, onde as classes menos favorecidas economicamente arcam com as consequências do consumo e poluição ambiental causado pelas classes mais abastadas, principalmente, as que detêm os bens de produção. Para os ecomarxistas, a exemplo de Alier (2007), são os pobres, que pagam as contas dos danos que os ricos causam ao meio ambiente, porque convivem passivamente com as consequências do dano ambiental.

Essa não é uma lógica só para os sujeitos, aparece replicada nos territórios através da divisão mundial do trabalho e suas implicações econômicas, sociais e ambientais. Os autores da Economia Institucionalista criticam a abordagem neoclássica alegando que é mecanicista e reducionista. Enfatizam os aspectos holísticos, com orientação

multidisciplinar, para o conhecimento da realidade econômica, incluindo a ideologia e valores socioculturais.

Além da compensação financeira, pelo consumo de recursos naturais e impacto ambiental, é discutida, ainda, a possibilidade de uma forma não financeira da economia lidar com os recursos naturais, a exemplo do uso de tecnologia para minimizar o dano ambiental, bem como buscar a contribuição de abordagens alternativas da economia ambiental para uma gestão mais eficiente e igualitária dos recursos naturais, apresentados pelas diferentes correntes, visto que, os recursos financeiros acumulados e a tecnologia são resultados da natureza trabalhada.

As políticas ambientais apresentam duas modalidades: as econômicas ou de mercado e as estatais ou de “comando e controle”. O Estado intervém preferencialmente, com políticas ambientais de "comando controle" e para legitimá-las, busca conciliar os diversos seguimentos econômicos e as diferentes epistemologias ambientais.

Não causa estranheza o fato de a política ambiental brasileira se basear em “comando e controle”, uma vez que a experiência internacional aqui relatada também o largo predomínio desta. Por outro lado, é inegável o recente e crescente interesse internacional pelos instrumentos econômicos, a ponto do autor afirmar: A década de 90 poderá ser lembrada como o período de pleno emprego para os economistas do meio ambiente; um dos principais determinantes da demanda por seus serviços será, provavelmente, a continua experimentação de uma variedade de propostas para a proteção ambiental baseadas no mercado’ (ALMEIDA, 1997:03).

Nas políticas de "comando e controle", a intervenção do Estado é feita com instrumentos de regulação direta, tais como: padrões de poluição por fontes específicas, controle de equipamentos, controle de processos, controle de produtos, proibição ou restrição de atividades, controle de uso de recursos naturais por intermédio da fixação de cotas de extração dos recursos naturais.

Independente dos instrumentos utilizados serem de mercado ou de regulação direta, as políticas do Estado visam regulamentar e regular o uso de recursos naturais, bem como, a produção e o destino final dos resíduos. Os instrumentos ambientais e os instrumentos da política são ferramentas de execução da política, como também de seu controle.

As políticas ambientais podem ser classificadas em políticas de mercado, e políticas de regulação direta (comando e controle). Na política de mercado o consumidor e poluidor da natureza é tratado como um cliente comum, nas políticas de regulação direta, por ser de base legal, o consumidor de recursos naturais e poluidor do meio ambiente, é regulado para não infringir o enquadramento legal.

Almeida (1997) apresenta os instrumentos adotados especificamente por essas perspectivas políticas. Os instrumentos são ferramentas, de operacionalização e efetivação das políticas ambientais. Os principais instrumentos atribuídos às políticas de comando e controle são: padrões de poluição por fontes específicas, controle de equipamentos, controle de processos, controle de produtos, proibição ou restrição de atividades, controle de uso de recursos.

A intervenção política do Estado pode se efetivar de três diferentes modos: política de regulamentação, política de regulação e execução direta de políticas públicas:

Políticas de regulamentação: nas políticas de regulamentação, o Estado, faz uso de seu aparato político, jurídico e ideológico, para instituir políticas públicas de regularização, através de instrumentos quase sempre de natureza legal. Trata da legislação propriamente dita. Instrumentos legais de enquadre e ordenamento de atividades.

Política de regulamentação: consta de órgãos reguladores que agem no sentido de vistoriar, licenciar, fiscalizar e penalizar em caso de infração com a legislação ambiental.

Políticas de regulação: consistem na atuação de instituições com a finalidade de fiscalizar e controlar a efetivação das políticas públicas de regulamentação. A eficácia e eficiência dessas instituições reguladoras, devem garantir a eficácia e eficiência das políticas de regulamentação do Estado.

Políticas de execução direta do Estado: diz da intervenção executiva do Estado, na criação de infraestrutura e condições para que a regulação e regularização sejam atendidas.

No caso de redução de danos ambientais, resultantes do processo de produção e distribuição, a intervenção do Estado é centrada na utilidade pública, a exemplo de oferta de tratamento de água para consumo humano, destino e tratamento do lixo público e dos resíduos sólidos, oferta de energia elétrica entre outros. O Estado pode terceirizar algumas ações executivas.

A implementação de políticas públicas ambientais tem tentado atender a configuração do desenvolvimento sustentável, que busca a perpetuação do sistema, defendendo a eficiência econômica, responsabilidade ecológica e equidade socioambiental.

As políticas de Estado, mesmo em uma perspectiva de descentralização tendem a hierarquização. Geralmente, há uma política nacional, para balizar, as políticas estaduais e municipais, salvo em situação muito específica, onde ação estatal é pontual. A perspectiva política que melhor representa o paradigma do desenvolvimento sustentável é o federalismo, que diz respeito ao aspecto de hierarquização das políticas.

No mundo contemporâneo, o federalismo, como concepção política, tem se tornado cada vez mais importante como um caminho de conciliação pacífica entre a unidade e a diversidade ao interior dos sistemas políticos. A razão para isso, pode ser encontrada, nas transformações pelas quais passa o mundo atualmente, e que exercem pressões simultaneamente, não só sobre os Estados maiores como também sobre os menores.

Diante dessa dupla pressão, o federalismo proporciona um tipo de organização constitucional que possibilita o desenvolvimento de ações compartilhadas por parte de governos, visando a atingir determinado objetivo comum, justamente com iniciativas autônomas de unidades menores que integram o governo e que são direta e democraticamente responsáveis perante seus próprios eleitorados (MOURA, 2009:46).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é uma política típica "de comando e controle" que vem responder a uma demanda social histórica de regulamentação do destino dos resíduos sólidos em uma perspectiva federalista, isto porque, a implementação da política envolve agentes públicos e privados, o que causa, muitas vezes, conflitos de interesses. No que se refere à PRS, a política federalista interfere no efeito da interiorização, dada a distância dos centros articuladores gestores da política.

O esforço descentralizador visa levar em consideração os interesses, demandas e peculiaridades dos municípios onde ela deve ser implantada, principalmente no tocante aos anseios das comunidades afetadas. Não obstante, não prioriza as populações afetadas pela convivência com a proximidade dos lixões e aterros, bem como aquelas que sobrevivem da coleta de recicláveis.

Antes mesmo da regulamentação da PNRS, havia uma preocupação manifesta ou latente de alguns estados, algumas RD e alguns municípios, no tocante ao tratamento dos resíduos sólidos, principalmente nos municípios mais populosos, onde o tratamento dos resíduos sólidos, havia se tornado problemático, para agentes privados e sociedade civil e isso refletiu, também, no setor público, demandando a implementação desta política.

A própria lentidão na implementação da política de resíduos sólidos, por si só, justificaria um estudo para identificar os fatores que dificultam a implementação, bem como pensar em estratégias de facilitação do processo. A descentralização é um postulado das políticas públicas desde 1960, mas caminha a passos lentos, em um processo federalista de (des)centralização, mas que de fato, ainda não foram desenvolvidas estratégias para uma *práxis* descentralizada, em cuja efetivação, o Estado não tem interesse.

No federalismo interessa ao Estado, apenas o controle das ações por ele executadas, não sua pormenorização, o que acaba comprometendo, ações dos municípios, que por sua vez, por não terem recursos nem interesse, apelam para a participação da sociedade civil e dos agentes privados, características de uma política neoliberal do Estado, que cada vez menos, se onera da coisa pública, para a manutenção do modo de produção capitalista.

O Estado interpela a sociedade civil, a aderir como voluntária e militante, na operacionalização das políticas públicas, em uma práxis para a hegemonia pelo consenso. Para Althusser (2002), a ação mínima do Estado é protelada o máximo possível, até que a sustentabilidade do sistema se mostre ameaçada, devido à falta de condições de reprodução das condições de produção.

O fenômeno do federalismo ocorre desde a esfera federal, que pensa os princípios da política, perpassando o âmbito estadual, que articula os instrumentos da política, e desemboca nos consórcios e/ou municípios dos agrupamentos que, em última instância estabelece as metas de operacionalização da política, nem sempre aplicáveis a todos os municípios da RD. O PGRS nacional estabelece objetivos e apresenta instrumentos, para sua operacionalização, por parte das RD, porém, nem sempre, o estabelecido é cumprido devido a problemas fiscais, econômicos, técnicos e políticos, entre outros.

Dentre os problemas políticos federalistas da PNRS, se destacam os fiscais, onde os recursos para a operacionalização da política ficam condicionados a transferências voluntárias para a implementação, dependendo da condição de adimplência fiscal dos municípios, aspecto este que pode favorecer as RD mais ricas, em detrimento das mais pobres e implica em fatores econômicos, que por sua vez redundam em problemas técnicos.

Dentre os aspectos técnicos, a falta de informação e de pessoal qualificado para elaborar o plano de gestão de resíduos sólidos (PIGRS) dificulta a obtenção de financiamento para operacionalizar a política. Este problema é prejudicado pela interiorização. Outro agravante é o fato da política ser de execução mista, uma associação do setor público com a iniciativa privada, o que pode provocar jogos de interesses, principalmente no caso das indústrias de resíduos sólidos, nos termos apresentados por Alier (2007), que afirma que as empresas setoriais manipulam as políticas de Estado, por interesse econômico.

Alguns estados e municípios, antes mesmo da atual PNRS entrar em vigor, adotavam alguns de seus princípios, objetivos e instrumentos, o que pode implicar em vantagens, por parte do município que se apropria do recurso financeiro para

implementação, quando na verdade, já tinha as metas executadas, o que pode ocasionar uma falta de motivação política e econômica para colaborar com a integração, para a implementação em outros municípios ou RD.

A sociedade civil passou a ser interpelada para participação no trato dos resíduos sólidos, sobre o argumento do lixo, enquanto elemento da composição dos cenários, principalmente urbanos e também por apelo econômico.

O lixo constitui agente de primeira linha na territorialidade urbana. Obras de engenharia como os aterros sanitários, esculturam a paisagem. Incineradores e depósitos de sucata, comuns em muitos cenários urbanos, são vetores de uma movimentação incessante de resíduos sólidos (WALDMAN, 2010:17).

Na PNRS, os resíduos sólidos adquirem uma conotação econômica, como apresentado a seguir.

1.1 Perspectiva de resíduos sólidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos

Para este trabalho o conceito de resíduos sólidos é o constante na Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010.

Nos termos da supracitada lei, artigo 3 alíneas XVI, lê-se que:

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei (BRASIL, 2010a).

O decreto que trata da regulamentação da PRS em Pernambuco, diz logo no seu artigo 1º: "Art. 1º -Este Decreto estabelece normas para execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos, de que trata a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Decreto 7404/10 - BR)". A PNRS, a exemplo de outras políticas, foi elaborada em instância federal, regulamentada a nível estadual, executada pelas RD e operacionalizada a nível municipal. O caráter hierarquizado da política, de cima para baixo, favorece maiores dificuldades, políticas, técnicas e econômicas, para sua implementação, quanto mais distante a RD estiver do topo gestor.

A PRS tem entre suas finalidades principais, a distribuição de responsabilidades, entre o poder público, iniciativa privada e sociedade civil, no que se refere ao tratamento e destino final dos resíduos. Para ela, o conceito de resíduos sólidos é importante, uma vez que, ele é usado como motivador da participação privada e da sociedade civil.

Os resíduos sólidos são descartes de matéria ou substância sólidas que ocorrem junto com o resultado da atuação humana sobre a natureza, por isso, é um retrato da sociedade.

Retrata seus meios de produção, suas relações produtivas, bem como suas relações de consumo, destino e tratamento dos descartes.

O conceito dos resíduos sólidos surge junto com os resultados da ação produtiva humana, e é diferentemente formulado dependendo da perspectiva ideológica em que ele é elaborado. Pode ser entendido em uma perspectiva matéria orgânica e neutra, isento de conflitos, bem como, em uma perspectiva histórica de sua geração e das relações de sua geração, isto é, da presença de um componente sócio-histórico-ideológico, que é ao mesmo tempo orgânico e inorgânico, por ser produtor de valores.

Em outra perspectiva pode ser considerado marginalmente, como sobras, coisa inútil e sem valor, que ocupa um lugar no espaço, sujeira, entulho, restos, ou um lixo. Contrariamente, pode ser conceituado, como um ativo econômico e fonte de trabalho e renda, entre outras perspectivas. "O enunciado de lixo enquanto substância desprezada pode ser confirmada quando avaliamos a etimologia da palavra -isto é, sua origem e significação ao longo da história" (WALDMAN, 2010:18).

Para este trabalho o conceito de resíduos sólidos é o constante na Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 – institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera Lei nº. 9.605, de 12/02/ 1998; e dá outras providências, a saber:

Nos termos da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, Artigo 3 alíneas XVI, lê-se que:

Resíduos sólidos: material, substância ou bem descartado resultante da atividade humana em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou está obrigado a proceder, nos estados sólidos ou semi sólidos, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades torne-se inviável o seu lançamento em rede pública de esgoto ou em corpos d' água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face de melhor tecnologia disponível (BRASIL,2010a).

A perspectiva conceitual adotada na lei aproxima o resíduo de sua condição orgânica, no entanto, ressalta sua condição de ativo econômico e, portanto, de um valor, em um de seus princípios e objetivos. Art. 6 - alínea VIII – "o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania" (*idem*, 2010a).

Quando tratado na perspectiva do resíduo enquanto ativo econômico, faz-se necessário distinguir entre resíduo e rejeito: o resíduo é o descarte da ação humana que ainda pode ser aproveitado, já o rejeito é o descarte da ação humana em estágio tal que não possibilita outra destinação que não a final, nos termos da Lei:

Art.6- alínea XV -rejeitos: resíduos sólidos que depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos

disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (*ibid*, 2010a).

Além de distinguir entre resíduos e rejeitos, vale destacar, que existe diferentes classes de resíduos sólidos, classificados por normativa técnica, nas classes a seguir:

Resíduos classe I – Perigosos Aqueles que apresentam periculosidade, [...] (risco à saúde pública ou risco ao meio ambiente), ou uma das características de: inflamabilidade corrosividade reatividade toxicidade patogenicidade ou constem nos anexos [...]. Resíduos classe II A – Não inertes aqueles que não se enquadram nas classificações de resíduos classe I – Perigosos ou de resíduos classe II B – Inertes. Os resíduos classe II A – Não Inertes podem ter propriedades, tais como: biodegradabilidade, combustibilidade ou solubilidade em água.

Resíduos classe II B – Inertes Quaisquer resíduos que não tiverem nenhum de seus constituintes solubilizados a concentrações superiores aos padrões de potabilidade de água, excetuando-se aspecto, cor, turbidez, dureza e sabor, [...] (ABETRE, 2006).

Cada uma das diferentes classes de resíduos, demanda tratamento final diferenciado, mas, na prática, a PRS, tem como meta, a substituição de lixões por aterros, tratando todas as diferentes classes de resíduos, com o destino final, cabível ao rejeito. Diante da contradição, cabe observar que, se os resíduos sólidos são um ativo econômico e a política prioriza a construção de aterros sanitários, então, a lógica é enterrar ativos.

A PNRS é diversificada quanto a natureza epistemológica e ideológica de seus instrumentos, pois, atende a diversas demandas e pressões setoriais, em uma dialética entre Natureza, Sociedade e Capital, em suas relações e contradições, Leff (2012) diz que:

O capital, racionalidade econômica e a ordem econômica mundial não são entidades ontológicas naturais, e sim produções sociais e culturais, nas quais a teoria contribui para o ordenamento empírico das coisas e constrói os mecanismos de mercado, assim como as perversões da ordem econômica, seus impactos ecológicos e sociais"(LEFF, 2012:112).

Nos termos de Althusser (2000), a lógica das entidades econômicas e sociais, disputam espaço no ordenamento político, mas, ambas concorrem para manutenção da reprodução das condições de produção. O consumo de bens e a consequente geração de resíduos sólidos é uma função da produção. Por suas características próprias, os bens e serviços ambientais, se aproximam mais, da categoria de bens e serviços públicos e livres, não sendo regulados pela lei de mercado, mas por políticas de “comando e controle”.

Internacionalmente, tem crescido muito a política de adotar instrumentos econômicos de mercado, para operacionalizar as políticas ambientais, porém no Brasil, ainda não é prática. “[...] não causa estranheza o fato de a política ambiental brasileira se basear em “comando e controle”, [...]” (ALMEIDA, 1997:03).

As políticas ambientais têm sido usadas como ferramenta de mediação do Estado na relação e conflitos, entre Natureza, Capital e Sociedade. Dentre muitas demandas ambientais no Brasil, a gestão dos resíduos sólidos tornou-se emergente na última década.

A destinação final ambientalmente adequada, faz parte do processo de gerenciamento de resíduos sólidos, por parte do gerador de resíduos, bem como de quem desenvolve ações relacionadas, à gestão integrada ou ao gerenciamento dos resíduos sólidos, principalmente, no que se aplica a alínea XIX, do Art. 3º da PNRS (Política Nacional de Resíduos Sólidos), a saber: “serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades previstas no art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007”.

Nos termos da Lei, Art. 6º alínea VIII da PNRS, o resíduo é reconhecido, por princípio, como um bem econômico e gerador de emprego e renda. O fato dos resíduos serem um bem econômico implica que não só o Estado tem interesse nas políticas, mas a sociedade, bem como as empresas do setor.

Neste sentido, vale considerar a relação entre o público e o privado na regulação pública dos processos privados, por "comando e controle", a exemplo do instrumento de logística reversa na PNRS, regulada pelo Decreto Federal nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Além disso, a relação da comunidade que vive no entorno dos lixões e dos aterros, os trabalhadores da "indústria do lixo" (catadores e coletores) de cada município que compõe os territórios, certamente tem uma perspectiva diferenciada a respeito da relação do homem com o descarte sólido que merece ser considerado.

A seguir será trabalhado mais especificamente as dificuldades de implementação da PNRS passando por seus aspectos nacionais, estaduais, regionais e municipais, sob o prisma federalista.

CAPITULO II - DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: PARA ALÉM DOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

A PNRS apresenta fundamentos e bases variados, dentro das diversas correntes da economia ambiental, isto reflete tanto em objetivos quanto em instrumentos diversificados. Na perspectiva do federalismo é importante considerar o princípio da descentralização.

A regulamentação da política em Pernambuco regulamenta o instrumento de logística reversa que foge um pouco da instância operacional do poder público e visa sobretudo a iniciativa privada. Os consórcios tentam implementar esta configuração.

2.1 Fundamentos, diretrizes, bases, princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

A PNRS é um desdobramento da Política Nacional do Meio Ambiente e surge como uma forma de atender as novas perspectivas e anseios de regulamentação, principalmente quanto a necessidade de compartilhar responsabilidades pela geração e destino dos resíduos sólidos entre os diversos agentes públicos, sociedade civil e iniciativa privada.

O Decreto nº 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

Quanto à característica principal da PNRS, a saber: compartilhar responsabilidades pela geração e destino dos resíduos sólidos entre os diversos agentes públicos, sociedade civil e iniciativa privada, Siqueira (2013) chama a atenção para o aspecto do engajamento da sociedade civil, para uma adesão por consenso. Esse recrutamento voluntário é típico das políticas federalistas de cunho neoliberal. Não obstante, o Estado denomina esse engajamento da sociedade civil e dos setores do setor privado, de gestão integrada:

Art. 4º A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Art. 5º A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2010a).

Considerando os princípios da PNRS, tanto a geração quanto o destino dos resíduos devem ser feitos, de maneira socialmente responsável, de modo ambientalmente correto e economicamente viável.

Uma forma da política tornar-se atraente é com a participação da sociedade e, principalmente, da iniciativa privada, caracterizando o resíduo como um ativo econômico. Em última instância, a produção, tratamento e destino dos resíduos, de forma ambientalmente correta e socialmente responsável, ficam condicionados a essa forma, por ser a mais economicamente viável.

No que se refere à sua implementação, a política propõe objetivos e instrumentos diversificados com a finalidade de operacionalizar seus propósitos. Art. 7º São objetivos do PNRS:

- I- proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
- II- não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- III- estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
- IV- adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
- V- redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
- VI- Incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
- VII- gestão integrada de resíduos sólidos;
- VIII- 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;
- IX- capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;
- X- 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;
- XI- prioridade nas aquisições e contratações governamentais para:
 - a) produtos reciclados e recicláveis;
 - b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
- XII- integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- Estimula a implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
- XIII- incentivo ao 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;
- XIV- estímulo a rotulagem ambiental e o consumo sustentável (*idem*, 2010a).

Não obstante, todos esses objetivos, o foco da PNRS é compartilhar responsabilidades entre os diversos entes públicos e entre os entes públicos e privados. A política busca formas de sistematizar a participação dos diversos entes públicos, das empresas, bem como da sociedade civil, na partilha de responsabilidade; neste sentido, a logística reversa torna-se seu principal instrumento.

Entre os princípios da nova Política Nacional de Resíduos Sólidos destaca-se a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Apesar de sua concepção no âmbito de um sistema de responsabilidade civil ambiental objetiva, a aplicação do referido princípio trará algumas discussões jurídicas, especialmente quanto aos instrumentos disponíveis para tanto.

Entre estes instrumentos, destaca-se o mecanismo da logística reversa, conhecido do setor produtivo, mas que ganha com a nova lei contornos ambientais (SIQUEIRA, 2013:03).

Quanto aos instrumentos, são formas de viabilizar a implementação dos objetivos da política, porém, a rigor, na política, pouco estão diretamente relacionados com os objetivos. Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

- I- os planos de resíduos sólidos;
- II- os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;
- III- a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- IV- o incentivo a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- V- o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;
- VI- 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;
- VII- a pesquisa científica e tecnológica;
- VIII- educação ambiental;
- IX- incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
- X- Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- XI- o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);
- XII- o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa);
- XIII- os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;
- XIV- os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;
- XV- o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;
- XVI- os acordos setoriais;
- XVI- no que couber, instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles: a) os padrões de qualidade ambiental;
- b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente;
- c) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;
- d) a avaliação de impactos ambientais;
- e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima)

- f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- XVIII- os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;
- XIX- o incentivo para 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 (BRASIL, 2010a).

Os instrumentos são meios de partilhar responsabilidades, garantindo o modo de gestão dentro do prisma federalista e neoliberal. Controle em nível macro, logística em nível intermediário e operacionalização em nível micro.

Na PNRS, estes instrumentos, não são claros e nem muito bem relacionado aos objetos, podendo causar confusões interpretativas, principalmente em nível micro (municipal) que, em última instância, cabe operacionalizar a política. Os municípios não têm interesses, nem recursos, nem suporte técnico e outros para implementação, então, buscam parcerias com outras alas de setores públicos, convênios com a sociedade civil e com a iniciativa privada para a implementação. Uma das formas de participação da sociedade civil é através dos Conselhos, porém, este aspecto também é confuso na Política de Resíduos Sólidos.

A própria estrutura hierárquica da política, também é confusa e comprometida. Siqueira (2013) cita Paulo Bessa Antunes (2012) para dizer que:

Há um amplo rol de instrumentos da PNRS, os quais, seguindo uma tendência bastante marcada em nossa legislação ambiental, tendem a ser vagos, pouco claros e capazes de gerar conflitos interpretativos e de atribuições complexos. Expressões como "no que couber", francamente, não têm qualquer significado inteligível. Já se pode antever, sem a menor sombra de dúvida, graves conflitos interinstitucionais entre os conselhos de meio ambiente e os de saúde, "no que couber". Por outro lado, o Cadastro nacional de Operadores de resíduos perigosos é uma redundância em face do Cadastro Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, uma vez que o primeiro cadastro é um subconjunto do segundo. Dado que a PNRS é subordinada à PNMA, sendo em realidade uma política setorial, faz-se desnecessária qualquer menção aos instrumentos disponíveis na política-mãe, como o licenciamento ambiental, por exemplo (ANTUNES, 2013 *apud* SIQUEIRA, 2013:08).

Não resta dúvidas da necessidade e da importância da PNRS, no sentido de regulamentar a produção, tratamento e destino e resíduos, no entanto, é preciso considerar que, não só os objetivos e instrumentos da política são confusos e mal relacionados; existem várias outras, incongruências e contradições, para além dessas que dificultam a implementação da PNRS.

A implementação da política de resíduos sólidos caminha a passos lentos. Em nível nacional, em 2010, menos da metade dos resíduos eram depositados em aterro e

praticamente todo o resto era destinado em lixões ou aterros irregulares. Um pouco mais de dez por cento era coletado. Esse fim inadequado provoca danos de ordem econômica, social e ambiental, dentre elas a contaminação das águas e do solo.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos preencheu uma importante lacuna no arcabouço regulatório nacional. Essa iniciativa é o reconhecimento, ainda que tardio, de uma abrangente problemática ambiental que assola o País, problemática esta de proporções desconhecidas, mas já com diversos episódios registrados em vários pontos do território nacional, e que tem origem exatamente na destinação e disposição inadequadas de resíduos e consequente contaminação no solo, além da dificuldade de identificação dos agentes responsáveis. Esses registros indicam a gravidade de situações de contaminação do solo e das águas subterrâneas, com risco efetivo à saúde pública e à biota, além do comprometimento do uso de recursos naturais em benefício da sociedade. Com efeito, os episódios de poluição do solo têm, como característica preponderante, o grande período de latência entre o fato causador e manifestação - e consequente percepção - de efeitos mais graves no meio ambiente e, em algumas vezes, na saúde da população do entorno, direta ou indiretamente exposta à contaminação. De acordo com levantamentos divulgados na imprensa à época da edição da Lei 12.305/2010, das 170 mil toneladas de resíduos produzidas diariamente no País, 40% vão para lixões ou aterros irregulares, 12% não são coletados e 48% são destinados a aterros sanitários (MILARÉ, 2011 *apud* SIQUEIRA, 2013:03).

Não bastasse os objetivos e instrumentos, não serem claros e bem relacionados entre si, outro dificultador da implementação da PRS tem sido a forma de aplicar aos princípios da economicidade e da eficácia, isto é, a implementação deve ocorrer de forma mais simples e mais barata possíveis. Neste sentido, a política restringe todos os seus objetivos e instrumentos, praticamente, a meta de substituir cem por cento dos lixões por aterros sanitários. Apesar dos resíduos sólidos serem tratados na PNR, como um ativo econômico, antagonicamente, a política adota prioritariamente, a medida de aterrar o lixo porque esta é a forma mais fácil e barata de destinar, adequadamente, os resíduos.

Mesmo restringindo as ações, a política não tem se tornado mais eficiente, uma vez que sua implementação tem ocorrido de forma municipalizada ou, no máximo, consorciada, e os recursos do âmbito federal não tem sido descentralizados. São descentralizadas as responsabilidades da operacionalização, mas não os recursos.

2.2 Descentralização e Política Nacional de Resíduos Sólidos

Mesmo com a descentralização sendo lei, o federalismo é uma das características mais marcantes da implementação das políticas públicas brasileiras, que centraliza tanto os recursos, quanto a equipe administrativa e corpo técnico de operacionalização das políticas, apesar de desde a década de sessenta, o Decreto 200/67 dispõe sobre a

organização da Administração Federal estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa e dar outras providências. Os princípios fundamentais da administração federal são apontados no DL 200/67, Art. 6º, a saber: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Quanto a descentralização resultou na verdade, em uma espécie de federalismo, onde o que era adotado no topo, era replicado em forma minimizada, nas outras instancias do poder executivo, em níveis estadual e municipal. A seguir, a forma como a descentralização foi proposta nos termos da lei, no que trata da descentralização, a saber:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais;

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (BRASIL, 1967).

Não obstante, o princípio da descentralização no DL 200/67 também prevê um orçamento único da união, que centraliza grande parte dos recursos da nação, que foi regulamentado com a intensificação do neoliberalismo no Brasil, pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos do caixa do Tesouro Nacional, o qual atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências (BRASIL, 1986).

Vale ressaltar que, no processo de descentralização cabe a União a etapa de nível estratégico (planejamento, avaliação e controle, regulamentação), aos estados cabe o nível tático (plano técnico intermediário, regularização a nível estadual e logística de articulação de consórcios) e na instancia regional/municipal, operacional (consórcios para operacionalização da política).

Assim sendo, em última instância, o que corre é uma fragmentação do processo, que, de fato, implica na municipalização, sem que esta instância tenha o controle e recurso para operacionalização, pela qual é responsável. As instâncias onde a política é executada, não tem autonomia financeira para este fim. Quanto à operacionalização, ela é municipalizada.

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei (BRASIL, 2010a).

A política de resíduos sólidos é uma política a longo prazo, que passa por reformulação de seu plano a cada quatro anos. Por isso, não é tratada como prioritária.

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo (*idem*. 2010a).

A política demanda planejamento em todos os níveis. Os recursos para a execução, nas instâncias estadual e municipal estão condicionados, a aspectos técnico como a exigência aos planos de resíduos sólidos.

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (Vigência) (*ibid*, 2010a).

Ainda quanto aos aspectos da municipalização e das exigências feitas aos municípios para atender a demandas da política, que mesmo alguns municípios tendo o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS) e o aterro sanitário, principais exigências para transferência voluntária ficarão de fora, do repasse ICMS ecológico.

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, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16;

II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

§ 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo (BRASIL, 2010a).

A participação da sociedade civil e do setor privado, através da coleta coletiva é prioridade, mas não existe previsão de financiamento deste aspecto, que demanda participação voluntária.

Além destes impeditivos técnicos anteriores, a PNRS, também impõe restrições fiscais. O Decreto nº 7404, de 23 de dezembro de 2010, trata das condições de regularização da PNRS.

O Decreto nº 7404, 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. Este documento regulamenta, a condição dos municípios se tornarem aptos para receberem recursos da União. Merece destaque que entre as exigências se sobressai o condicionamento à regularidade fiscal.

Art. 78. A elaboração dos planos de resíduos sólidos previstos no art. 45 é condição, nos termos do Art. 55 da Lei nº 12.305, para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham acesso a recursos da União ou por ela controlados, bem como para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados, no âmbito de suas respectivas competências:

I - a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos; ou

II - à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Parágrafo único. O acesso aos recursos mencionados no caput fica condicionado à comprovação da regularidade fiscal perante a União (BRASIL, 2010b).

No caso de entes públicos, com regularidade fiscal, que proporciona o repasse direto para os municípios implementarem a política é feito através de transferência voluntária via 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, para construir o aterro sanitário.

Além da adimplência junto ao CAUC, o município (individualmente ou consorciado) deve atender a outras exigências como elaborar o do Plano Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos (PISRS) e projeto técnico do aterro sanitário, em caso de construção está adimplente junto ao governo do Estado.

Para isto, pontualmente, os municípios, individual ou consorciados contam com o repasse do ICMS ecológico, e eventual colaboração do governo estadual, porém, via de regra arcam por conta própria, com os custos da implementação da política.

Há previsão de fomento, para o caso da transferência de responsabilidade, por parte de todas as instâncias de competência de poder, porém, todas condicionadas a regularidade fiscal. "Art. 43. No fomento ou na concessão de incentivos creditícios destinados a atender diretrizes desta Lei, as instituições oficiais de crédito podem estabelecer critérios diferenciados de acesso dos beneficiários aos créditos do Sistema Financeiro Nacional para investimentos produtivos" (BRASIL, 2010a).

A Lei prever, tanto as condições quanto as pessoas, que poderão receber este incentivo fiscal e/ou financeiro para implementar a política.

Art.44.A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal),a: I- indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; II- projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; III- empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas (BRASIL, 2010a).

A forma descentralizada e consorciada de operacionalização da política é várias vezes privilegiada, inclusive, quanto ao recebimento de recursos. "Art. 45. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal." (BRASIL, 2010a).

Em todos os casos de que trata de financiamento público da PNRS, é condicionado a responsabilidade fiscal do ente público financiador, entre outros condicionantes.

Art. 46. O atendimento ao disposto neste Capítulo será efetivado em consonância com a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como com as diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais (BRASIL, 2010a).

A política abre a possibilidades, pelo menos em tese e em nível de deliberação estratégico, de estudar e reelaborar novas formas de financiamento. "Art. 4º Compete ao Comitê Interministerial: V - promover estudos visando a criação, modificação e extinção de condições para a utilização de linhas de financiamento ou creditícias de instituições financeiras federais (BRASIL, 2010b).

O condicionamento de regularidade fiscal, entre outros motivos, leva a escassez de recursos, que implica na prorrogação do prazo de implementação. A política é de 2010 e o prazo para implementação inicialmente foram de dois anos, no entanto, nesse prazo a política pouco foi efetivada tanto a nível nacional quanto estadual.

O PNGIRS, que deveria ser um referencial para estados e municípios, dado o caráter federalista que ainda se mantém da operacionalização de políticas só foi apresentado em 2011. O prazo para implementação da política nacional foi prorrogado por mais dois anos

(agosto de 2014). Ao final deste prazo, não sendo ainda implementado, em julho de 2015 foi prorrogado por mais dois anos, até julho de 2017.

2.3 Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em Pernambuco

Pernambuco, tem seguido as tendências nacionais, na implementação de suas políticas ambientais. O Estado, em sua forma mais geral, quer em sua gestão o controle pelos dados e controle do processo avaliativo.

Aos estados federados cabe parte do processo de articulação e estratégias para pormenorização da operacionalização da política.

No caso dos estados federados, também são submetidos a etapa operacional. Neste caso, atendem a exigência de elaboração de Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, como condição de recebimento de recursos federais. O plano deve servir ainda, de modelo para os PIGRS intermunicipais e municipais.

Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (vigência).

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.

§ 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo.

§ 3º Respeitada a responsabilidade dos geradores nos termos desta Lei, as microrregiões instituídas conforme previsto no § 1º abrangem atividades de coleta seletiva, recuperação e reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, a gestão de resíduos de construção civil, de serviços de transporte, de serviços de saúde, agrossilvopastoris ou outros resíduos, de acordo com as peculiaridades microrregionais (BRASIL, 2010a).

Estas condições são impostas como exigências, porque são sobretudo de controle. Juntamente com os sistemas de informações permitem o controle da gestão da política, em níveis hierárquicos. "Art. 21: [...] § 1º O plano de gerenciamento de resíduos sólidos atenderá ao disposto no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos do respectivo Município, sem prejuízo das normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa (*idem*, 2010a).

A maioria das políticas estaduais são regulamentadas, implementadas e reguladas pela CPRH (Agência Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco), principal órgão de políticas ambientais em Pernambuco.

Como a prioridade da CPRH é com as políticas de recursos hídricos, a Política de Resíduos Sólidos ficou aos cuidados da Secretaria de Meio Ambiente (SEMAS), que junto com a Agência Estadual do Meio Ambiente (CPRH) cuidam da implementação da Política de Resíduos Sólidos em PE.

A ação do estado, na matéria de gestão de resíduos sólidos é anterior a PNRS. A Lei nº 12.008, de 1º de junho de 2001, dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. Por sua vez, o Decreto nº 23.941, de 11 de janeiro de 2002, regulamenta a Lei nº 12.008, de 1º de junho de 2001, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências.

A grande preocupação das políticas públicas neste momento era a responsabilidade do ente público com os resíduos produzido pela coletividade. O texto tem, notadamente, forte caráter federalista, como pode ser observado no fragmento introdutório a seguir:

O VICE-GOVERNADOR NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO, no uso das atribuições conferidas pelo inciso IV do artigo 37 da Constituição Estadual, CONSIDERANDO a competência comum da União Federal, dos Estados e dos Municípios de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, conforme previsto pelo artigo 23, inciso VI, da Constituição da República Federativa do Brasil, CONSIDERANDO os princípios de conservação, preservação e restauração do meio ambiente, entre outros afins, dispostos no artigo 204 da Constituição Estadual, CONSIDERANDO a Lei nº 12.008, de 1º de junho de 2001, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e que prevê, em seu artigo 29, a necessidade de sua regulamentação, DECRETA:[...] Da finalidade e amplitude Art. 1º Este decreto regulamenta a Lei Estadual nº 12.008, de 1º de junho de 2001, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERNAMBUCO, 2012b).

Superada a 12.305/2010, o governo do estado de Pernambuco, se adequa a nova política, através da Lei nº 14.236, de 13 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS), e dá outras providências. Ainda não regulamentado, o estado de Pernambuco adota o Decreto Nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para regular sobre o tema.

O estado de Pernambuco elaborou um Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) baixou Nota Técnica para a elaboração dos planos para os municípios

Esta Nota Técnica tem o objetivo de reforçar junto aos Municípios do Estado de Pernambuco sobre os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na ótica da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS e seu Decreto regulador e a Política Estadual de Resíduos Sólidos - PERS (*idem*, 2012b).

A norma distingue e apresenta vantagens técnicas para os pequenos municípios na hora de implementar a política. A proposta do consórcio apresenta vantagens técnicas na elaboração do plano. Vale considerar que esse plano pode apontar para um destino ambientalmente adequado mediante contrapartida (ou não) para outro município consorciado que tenha aterro sanitário, por exemplo, e que aceite os termos da contrapartida.

Ainda na mesma Norma Técnica, o estado apresenta o que seria uma grande vantagem, em aderir aos consórcios para implementação do Plano intermunicipal de Gestão de Resíduos sólidos (PIGRS), por parte dos pequenos municípios, que teriam grandes dificuldades técnicas e também dificuldades econômicas/financeiras de elaborarem o PIGRS individualmente.

Não basta que os municípios elaborarem os planos. Eles devem depositar seus planos, em um sistema nacional de informações, para torna-se um instrumento de controle da política na esfera federal. Para os municípios, que é quem de fato operacionalizam a política, individual ou de forma consorciada, o controle é duplo nesse processo de descentralização. Os próprios planos elaborados pelos municípios para atender ao princípio da publicidade e da transparência é ao mesmo tempo usado como sistema de informação e instrumento de controle das instancias "superiores" no processo de descentralização.

Por fim, a norma técnica apresenta o Art. 19, que trata de forma pormenorizada o que deve conter em um PIGRS.

Na implantação da política no Estado de Pernambuco foram criados onze grupamentos políticos e foram realizados consórcios públicos para operacionalizar a PERS, considerando as Regiões de desenvolvimento do estado.

Como no estado de Pernambuco existia uma Política de Resíduos Sólidos, anterior a PNRS, alguns municípios, principalmente os da região metropolitana e/ou aqueles mais ricos (de maior PIB) conseguiram implementar individualmente e com recursos próprios, o que se tornou o fim último da PNRS: municipalizar a operacionalização e substituir lixões por aterros.

Esse fato criou um quadro nítido, de que a proporção que ocorre a interiorização, a pobreza dos municípios (menor PIB), associado a distância dos centros decisórios dificulta

a implementação da Política de Resíduos Sólidos de caráter federalista e custeados pelos próprios municípios.

No caso de Pernambuco, a Região Metropolitana e as cidades polo das RD, no interior do estado tomaram a dianteira na operacionalização da política, porque também são privilegiadas nos aspectos econômico, social e ambiental, evidenciando características de caráter político, típico do federalismo. As RD que estão longe dos centros decisório e sem acesso aos recursos para a operacionalização da PRS apresentam dificuldades políticas, econômicas, fiscais e técnicas para implementação.

Na tentativa de minimizar os problemas técnicos, o estado de Pernambuco criou o projeto "reciclar", que visa, entre outros aspectos, a capacitação técnica para implementar instrumentos da PNRS, dentre eles a elaboração dos PIGRS ou o financiamento para a terceirização da elaboração desses planos. Vale ressaltar, que a capacitação não garante a elaboração de projetos, nem a terceirização garante a aprovação dos planos, porém ambos facilitam a implementação da política.

A PNRS de 2010 trouxe uma nova perspectiva para os municípios, uma vez que propõe uma maior descentralização e possibilidade de trabalhar em consórcios, para atingir as metas (aterro sanitário era item prioritário e está condicionado a PIGRS e a projeto técnico). Traz ainda, a possibilidade de transferência voluntária do governo federal, *via* CAUC, para os municípios adimplentes.

A exemplo do que aconteceu no âmbito nacional, Pernambuco também não cumpriu as metas para implementação da política. Se a grande esperança dos estados e municípios para a implementação da PNRS era o repasse voluntário do governo federal, este acabou não se concretizando, dada a condição de inadimplência da maioria dos municípios pernambucanos junto o CAUC.

Segundo o Jornal do Comércio, no fim de 2014, 185 (correspondendo a 92%) dos 171 municípios de PE estavam inadimplentes junto ao CAUC, impedidos de receber repasse de transferência voluntária do governo federal.

Apenas treze municípios do Estado não irão encerrar o ano com inadimplências. Os outros 171 municípios estão com irregularidades listadas no Cadastro Único de Convênios (Cauc), uma espécie de Serasa das prefeituras. O levantamento feito nos dados do Tesouro Nacional indica uma situação alarmante, pois 92,9% dos gestores estão impedidos de receber verba de transferências voluntárias da União. O sistema do Cauc verifica a situação dos municípios em quatro grandes blocos: obrigações de inadimplência financeira; prestação de contas de convênios; obrigações de transparência e obrigações constitucionais ou legais. Para isso toda documentação administrativa, financeira e contábil produzida pelos municípios deve ser entregue ao Tesouro Nacional (JCP, 2014).

Apenas treze municípios se encontravam em situação de inadimplência junto ao CAUC em Pernambuco. Vale observar que esses municípios inadimplentes, quase todos, pertencem a Região Metropolitana ou são vizinhos desta, apresentam PIB significativo com relação aos demais e atingiram a principal meta da implementação da PNRS, que é a construção de aterro sanitário próprio, ou firmaram consórcios para depósito em aterro de sócio, no caso de não haver condições de atingir a meta individualmente.

Segundo o Jornal do Comércio, em meados de dois mil e quatorze, a situação dos municípios pernambucanos, com relação às exigências do CAUC era a seguinte:

Além do Recife, até ontem, ficaram fora da lista de negativa dos municípios de Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Cabo, Petrolina, Bom Conselho, Belo Jardim, Buenos Aires, Dormentes, Sanharó, Vertentes, Vitória e o distrito de Fernando de Noronha.

Os demais municípios, que ficarão sem a verba das transferências voluntárias, só poderão contar com os recursos oriundos da arrecadação de tributos federais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Recebem ainda verbas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM) (JCP, 2014).

Como a maioria dos municípios apresentam impedimentos para recebimento de repasse federal por transferência voluntária, a possibilidade de trabalho tem sido junto com o governo do estado de Pernambuco. Mesmo em impedimento com a união, alguns municípios, se mantêm em condições de receber através de repasses do estado, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ICMS socioambiental e/ou ICMS ecológico.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado (TCE), o repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) Socioambiental e/ou ICMS ecológico tem como objetivo a gestão compartilhada.

Os repasses das parcelas ambientais do ICMS Socioambiental, ou ICMS Ecológico, aos municípios têm como objetivo estimular a gestão compartilhada entre Estado e Município. Os recursos podem ser utilizados na implantação de sistemas de tratamento de resíduos urbanos, e a consequente extinção dos lixões ou na gestão de unidades de conservação (PERNAMBUCO, 2015).

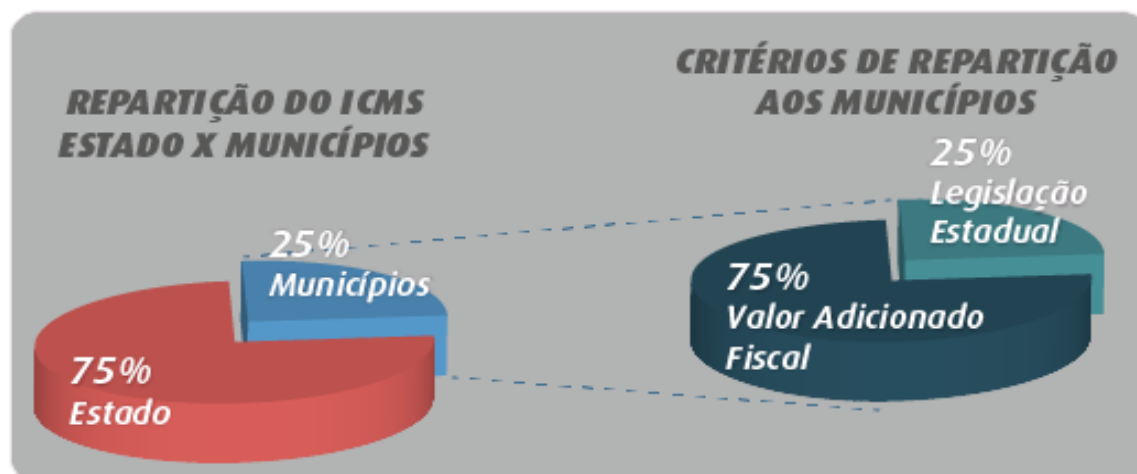
O critério de participação aos municípios é de vinte e cinco por cento da arrecadação estadual e setenta e cinco por cento valor adicionado fiscal.

O Valor Adicionado Fiscal (VAF) é um indicador econômico-contábil utilizado pelo estado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita do

imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e algumas prestações de serviços específicas.

A Figura 3 mostra a participação dos municípios no ICMS do estado.

Figura 3- Participação dos municípios no ICMS do estado.

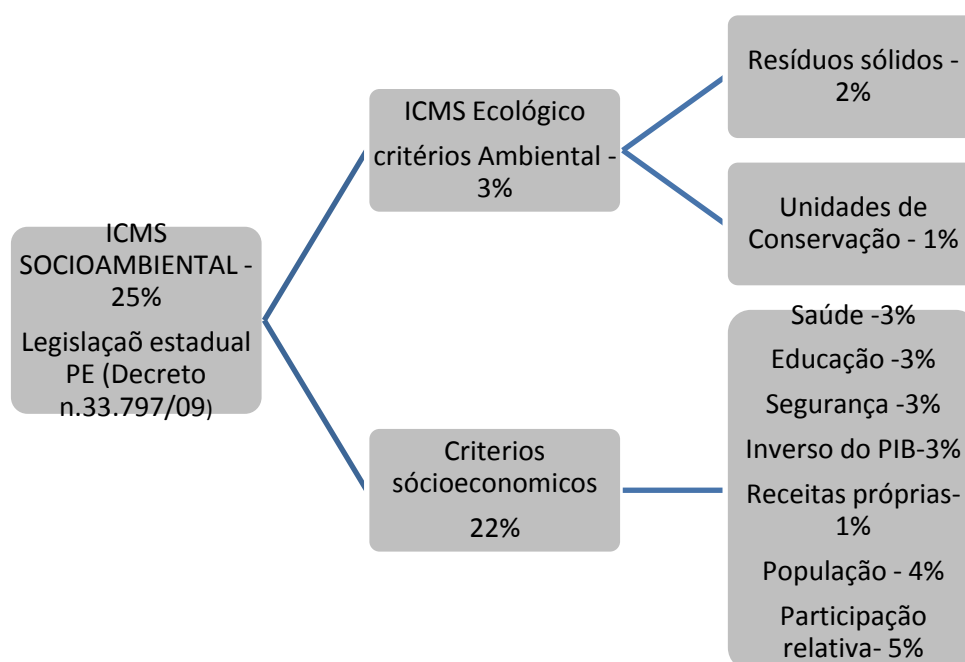


Fonte: PE-CPRH/TCE/V&C (2015).

De todo ICMS arrecadado, 25% retorna para os municípios, em forma de ICMS socioambiental, porém, apenas 3% dessa alíquota retorna como ICMS ecológico. Se para o governo federal, a PRS não é prioridade, também não o é para o estado, que destina apenas 3% do ICMS socioambiental na rubrica ICMS ecológico. Desses 3%, 1% vai para as Unidades de conservação e apenas 2% tem como destino a pasta de Gestão de Resíduos Sólidos. Além disso, esses recursos têm finalidade específica de destino, a saber: fim ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Da alíquota de 2% destinada a resíduos sólidos, 1% tem como destino os aterros sanitários e o outro 1%, é destinado a compostagem.

A Figura 4 mostra as diversas rubricas do ICMS socioambiental, indicando a participação dos municípios.

Figura 4- Participação dos municípios no ICMS socioambiental.



Fonte: TCE/Portal do cidadão (2015).

Para a PNRS, o fim último tem sido o destino final dos resíduos, de forma rápida e barata, assim sendo, duas definições são importantes sobre estes sistemas/unidades e como os municípios pernambucanos podem fazer jus, a estas parcelas do ICMS ecológico, ao cumprirem alguns requisitos, a eles relacionados, são eles: aterro sanitário e unidade de compostagem. O TCE apresenta estas duas definições técnicas:

Aterro Sanitário - disposição final de resíduos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente, utilizando recursos de engenharia sanitária para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e para reduzi-los ao menor volume, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, promovendo a drenagem e o tratamento dos gases e do chorume (líquido gerado pela decomposição da matéria orgânica) (*idem*, 2015).

E possível notar o foco no lixo orgânico. O resíduo sólido reciclável não é contemplado como preferencial. A política não contempla prioritariamente a reciclagem, porque este é um dos aspectos que ela terceiriza a sociedade civil e a iniciativa privada, na chamada responsabilidade partilhada, que representa o federalismo de cunho neoliberal. Por outro lado, o trabalho do estado focaliza a compostagem e os aterros, que manuseiam um tipo de resíduo, de pouco apelo econômico. No entendimento do TCE/PE, a Unidade de compostagem tem o seguinte conceito:

Unidade de compostagem - conjunto de instalações e equipamentos para o desenvolvimento de processos e procedimentos que possibilitem a

transformação da matéria orgânica contida nos resíduos sólidos, em húmus, por meio de processo biológico para tratamento e estabilização, de forma controlada e que possibilite a segregação da parcela inorgânica para efeitos de reciclagem (*ibid*, 2015).

O TCE/PE apresenta a relação existente entre ICMS ecológico e a destinação dos resíduos sólidos como uma função da população e do consumo. Quanto maior a população do município, mais ele recebe ICMS ecológico, porque vende mais e arrecada mais.

Os municípios mais populosos, geralmente são também, os mais ricos e os que compõem a Região Metropolitana e adjacências. Os critérios de distribuição dos recursos não são igualitários. Beneficia os municípios mais populosos, mais ricos, e mais próximos dos centros urbanos em detrimento dos menos populosos, mais pobre e mais distante dos centros urbanos, nas políticas federalistas.

A Lei Estadual nº 13.368/2007 estabelece o índice de 2% do repasse do ICMS aos municípios que possuam Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos, mediante Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário, distribuídos proporcionalmente às suas populações totais, de acordo com a pontuação fornecida pela CPRH – Agência Estadual de Meio Ambiente à Secretaria da Fazenda de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2015).

Atendida as condições regulares de destinação, o pagamento é efetuado apenas no ano seguinte referente ao ano anterior. Esse critério proporciona a primazia dos municípios mais ricos em detrimento dos mais pobres, uma vez que, é necessário, autofinanciar a política, por pelo menos um ano, para perceber os repasses de ICMS ecológico.

Apenas os municípios mais ricos dispõem de recursos para este fim. O valor do repasse, pode inclusive, ser menor que o valor gasto, ou com o depósito dos resíduos em aterro próprio, ou com transporte e depósito em aterro de terceiros mediante pagamento.

De acordo com o Decreto Estadual n. 33.797/2009, que regulamenta os critérios de distribuição do ICMS, a parcela prevista será distribuída proporcionalmente à população dos municípios cujos Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos (aterros sanitários ou unidades de compostagem) estejam em processo de licenciamento ambiental (no mínimo, licença prévia do projeto), junto à CPRH (*idem*, 2015).

Vale observar ainda que nem todos os municípios licenciados ou aptos, quanto ao depósito final de resíduos sólidos ambientalmente adequado são considerados habilitados para recebimento do ICMS ecológico. Pode acontecer, de um município atender as exigências de licenciamento e estar apto para o depósito final, mas não habilitado, e não receber o repasse do ICMS ecológico, no final do prazo, em que auto financiou a política. Neste caso vale fazer as seguintes considerações a respeito dos critérios restritivos:

Serão considerados NÃO habilitados aqueles municípios, independente de atendimento aos critérios de licenciamento, nos quais a CPRH constatar as seguintes situações:- criança catando lixo em aterro ou varadouro (lixão) - resíduos sólidos depositados a menos de 200 metros dos mananciais- resíduos tóxicos, patogênicos e outros relacionados na classe I pela Norma Brasileira NBR n. 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT - catadores de lixo residindo nas áreas de disposição de resíduos (*ibid*, 2015).

Segundo a V&C Garanhuns, em editorial de 15/09/2015, o Tribunal de Contas do Estado (TCE)/PE usa dados da CPRH para apresentar os avanços e retrocessos na implementação da PNRS em Pernambuco, para os 58 municípios que poderiam reunir condições para o depósito adequado dos resíduos sólidos.

Quadro 4- Resumo dos municípios aptos para depósito adequado dos resíduos sólidos no período de 2012 a 2014.

Nº	Resumo do quadro dos municípios aptos para depósito adequado de resíduos
29	Municípios com operação regular do aterro em 2012
23	Municípios com operação regular do aterro em 2013
32	Municípios com operação regular do aterro em 2014
15	Municípios que passaram a operar regularmente o aterro em 2014
06	Municípios deixaram de operar regularmente o aterro em 2014

Fonte: CPRH / TCE/V&C (2015).

Como pode ser observado, a implementação não é progressiva; existem avanços e retrocessos. A cada ano, municípios entram para o seleto grupo dos contemplados com o repasse, mas também, alguns municípios regridem e perdem a condição de habilitados. Vale ressaltar a parcela recebida o com base nos resultados do ano anterior.

A seguir, resumo do quadro dos municípios habilitados a receber a parte do incentivo relativo aos anos de 2012 a 2014.

Quadro 5- Resumo dos municípios habilitados para receber ICMS ecológico de 2012 a 2014.

Nº	Resumo dos municípios habilitados ICMS ecológico de 2012 a 2014.
30	Municípios que receberam ICMS-RS em 2014
33	Municípios recebendo ICMS-RS em 2015

52	Municípios que receberão ICMS-RS em 2016
20	Municípios que passarão a receber ICMS-RS em 2016
1	Municípios deixarão de receber ICMS-RS em 2016

Fonte: CPRH / TCE/V&C (2015).

Uma forma de financiamento da PNRS é o repasse de 3% do ICMS do estado, em forma de ICMS ecológico, que destina uma parcela de 2% para resíduos sólidos. Não obstante, mesmo sendo de interesse dos municípios que recebem este financiamento manter a condição de habilitado para o repasse, alguns acabam descredenciados, podendo ou não alterar esta condição no futuro.

A seguir, no Quadro 6, segue um resumo comparativo dos municípios que implementaram a política e passaram a receber a parcela de ICMS ecológico entre 2013 e 2015.

Quadro 6- Resumo dos municípios habilitados para receber ICMS ecológico de 2013/2014 a 2014/2015.

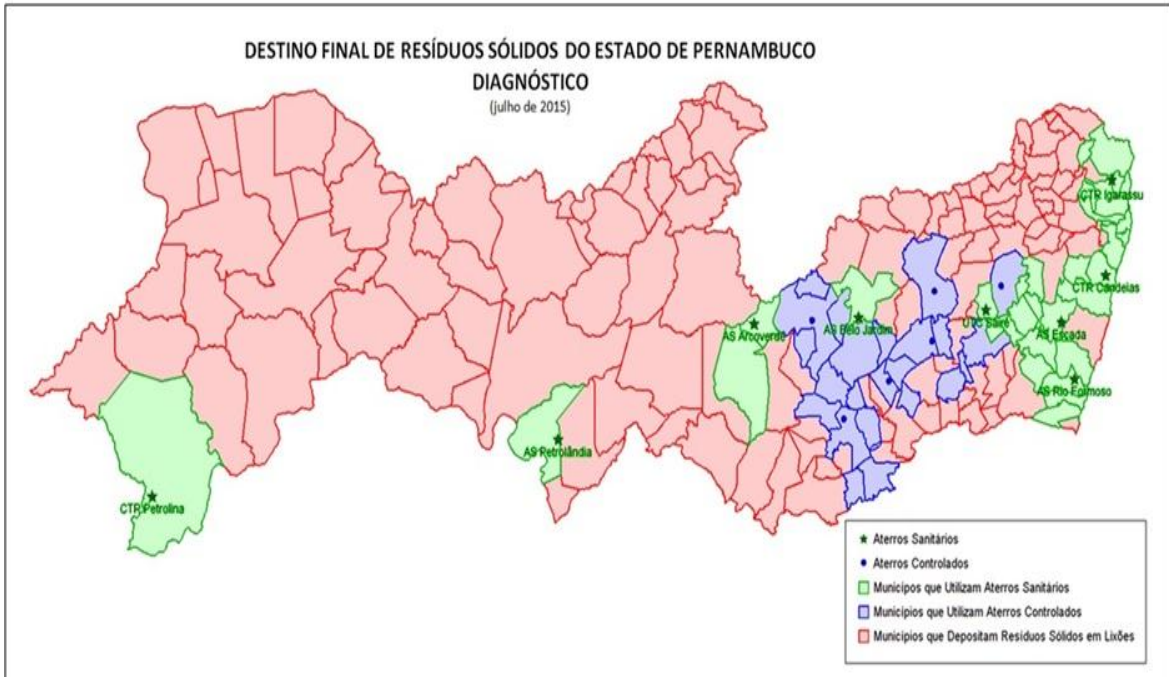
Nº	Resumo dos municípios habilitados ICMS ecológico de 2013/2014 a 2014/2015
09	Receberam a parcela em 2013 e não em 2014
13	Não receberam a parcela em 2013 e passaram a recebê-la em 2014
13	Receberam a parcela em 2014 e não a receberão em 2015
08	Não receberam a parcela em 2014 e passaram a recebê-la em 2015

Fonte: SEFAZ/PE (2015).

Como explicitado anteriormente, a PRS tem como foco, apenas, o destino final ambientalmente adequado e preferencial dos resíduos sólidos orgânicos daqueles de menor apelo econômico. Para os recicláveis, a esfera pública tenta terceirizar aos cuidados da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Caso a esfera pública tenha dificuldades, o que geralmente ocorre, na intenção de transferir a responsabilidade para a iniciativa privada e para a sociedade civil organizada, ela trata os recicláveis do mesmo modo que os resíduos orgânicos, dando o mesmo destino final, a saber: depósito em aterro sanitário.

A Figura 5 mostra o diagnóstico da destinação final dos resíduos sólidos para lixão ou para aterros (sanitários ou controlados) em Pernambuco no ano de 2015.

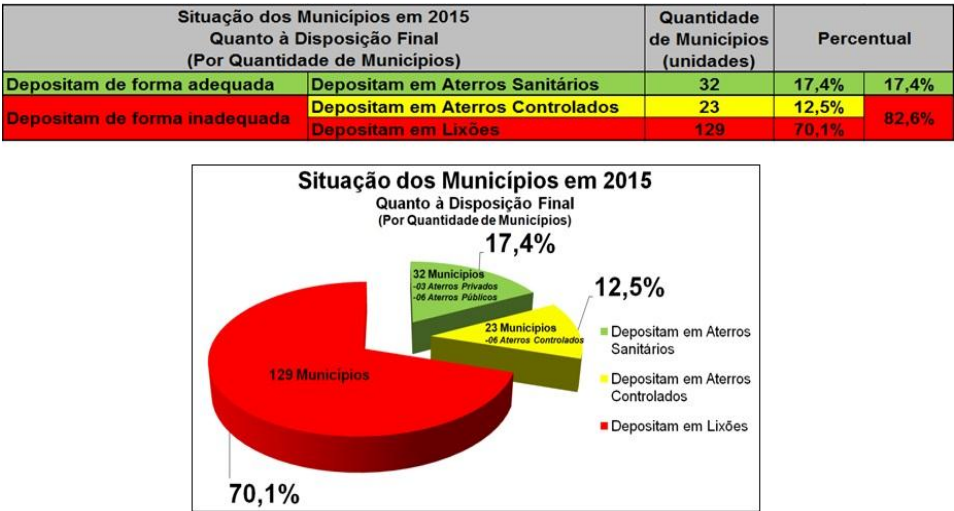
Figura 5- Mapa destino final de resíduos sólidos em Pernambuco, 2015.



Fonte: CPRH/ TCE/V&C (2015).

Relacionando o mapa com o repasse de ICMS ecológico, pode ser dito que: os municípios com aterro sanitário, que não fazem compostagem e aqueles municípios que depositam mediante pagamento, em aterros aptos de terceiros são contemplados com 1% do repasse (Figura 6).

Figura 6- Situação dos municípios quanto à disposição final dos resíduos.



Fonte: CPRH/TCE/V&C (2015).

Os municípios com aterros controlados (destino irregular), mas que fazem compostagem, recebem 1% de repasse de ICMS ecológico, por prática de compostagem. Apenas os municípios com aterros sanitários que também fazem compostagem nos aterros sanitários recebem 2% de ICMS ecológico.

2.4 Política Estadual de Resíduos Sólidos no Agreste Meridional de Pernambuco: consórcio CODEAM

Com o intuito de facilitar a implementação da PERS, o estado de Pernambuco descentraliza, dividido seu território em onze consórcios públicos. O grupamento do Agreste Meridional firmou Consórcio com a CODEAM, no que diz respeito à operacionalização da política.

Para este trabalho, as RD do Agreste Meridional foram escolhidas por serem distantes dos centros urbanos e aquelas que primeiro providenciaram a implementação de uma PRS, aproximadamente uma década atrás, e podem ser utilizadas para caracterizar os efeitos da (des)centralização e do federalismo.

Os 24 municípios que fazem parte do grupamento 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, Paratama, Saloá, São Bento do Una, São João e Terezinha, todos esses municípios são conveniados com o CODEAM.

Vale considerar que o CODEAM não é exclusivo para a implementação da PNRs, ele atende a outras necessidades e interesses de consórcios e convênios para a implementação de outras políticas de atendimento à seca, à bacia leiteira e ao desenvolvimento da região do Agreste Meridional.

Dadas as dificuldades de implantação, a estratégia atual de implementação da política é a descentralização, que permite sub convênios para sua operacionalização.

Esses acordos políticos permitem que os municípios se vinculem, inclusive a outros grupamentos, para além do que está consorciado, principalmente para depósito de resíduos sólidos mediante pagamento em outro município fora do grupamento.

Quando o grupamento Agreste Meridional fez convênio público com a CODEAM, para a implementação da política, esse por sua vez, se articulou com o governo do estado de Pernambuco, que licitou uma empresa para terceirizar a elaboração do PIGRS para os municípios consorciados à CODEAM. A empresa ganhadora da licitação foi a empresa

Reciclagem e Tecnologia Ambiental (RECITEC), que, até o presente momento, não reelaborou o plano existente e anterior ao PNRS.

Anteriormente, o estado havia elaborado um PIGRS para esta RD, incluindo municípios de outra RD que possuíam os municípios com menor IDH, no entanto, este plano é anterior à PNRS.

“PLANO DE GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DO MUNICÍPIO DE GARANHUNS, integrante da Região de Desenvolvimento do Agreste Meridional, correspondente ao contrato 001/2006, cujo objeto é a elaboração de Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos dos Municípios com Menor IDH das Regiões do Agreste Meridional e Sertão do Moxotó, envolvendo 11 (onze) municípios: Águas Belas, Caetés, Iati, Ibimirim, Inajá, Itaíba, Manari, Paratama, Saloá, Terezinha, Tupanatinga e, o município de Garanhuns, com definição dos elementos técnicos necessários para sua implementação, de acordo com os Termos de Referência.” (GEOSISTEMAS, 2006:1).

A política visa priorizar municípios pobres do Agreste Meridional e do Sertão do Moxotó, atendendo a demanda de PIGRS dos municípios mais vulneráveis de duas regiões economicamente distintas.

Alguns municípios, não contemplados no PIGRS, possuíam o PGRS isoladamente e usaram esses planos para formarem sub grupamentos dentro do grupamento, principalmente para depositarem os resíduos mediante pagamento, em municípios vizinhos que possuam aterro. O PIGRS é equivalente à PGRS.

Apesar de facilitar a operacionalização da política, esses arranjos políticos geram queixas e desconfortos para ambos os lados. Os municípios depositantes reclamam de não terem condições de arcarem sozinhos com a coleta, transporte dos resíduos para outro município e depositar mediante pagamento (preço médio entre R\$ 55,00 a R\$ 60,00 por tonelada).

Os municípios receptores também reclamam que o depósito de terceiros reduz a vida útil dos aterros e que o valor pago (quando é pago, porque há casos de inadimplência) é suficiente, apenas, para cobrir os custos de operação de aterragem e não basta para custear uma eventual ampliação, necessária devido a diminuição da vida útil dos aterros.

O grupamento do AMP possui dois aterros prontos e um em fase de licenciamento. O aterro do município de Garanhuns, além de seus próprios resíduos, atende também os municípios de Correntes, Lagoa do Ouro, Caetés, Capoeiras e São João.

O aterro de Garanhuns, foi construído em 2004, projetado para durar 15 anos de operação, considerando o crescimento populacional. Graças à forma como a PRS é implementada, a saber, através de recebimento de depósito de terceiros mediante

pagamento, por imposição do MP, uma década depois de sua construção, o aterro de Garanhuns encontrava-se com a capacidade de operação quase esgotada. Por essa situação e pela falta de condição de ampliação, o município foi desabilitado para 2015.

A Figura 7 mostra uma vista aérea do aterro de Garanhuns, onde é possível verificar o esgotamento de sua capacidade. Nesta fotografia aérea é possível visualizar que o aterro está estabelecido em um terreno quase plano.

Figura 7- Aterro de Garanhuns esgotado, 2014.



Fonte: V&C- <http://www.vecgaranhuns.com/2015/09/garanhuns-sai-da-lista-de-municipios.html>.

A situação de esgotamento da capacidade operacional do aterro sanitário de Garanhuns sofreu um forte agravamento entre 2014 e 2015. A Figura 8 mostra que o nível do aterro está acima do nível do terreno, atestando a saturação da sua capacidade de armazenamento.

Segundo o blog V&C Garanhuns, O município de Garanhuns atendeu dez anos antes da política, a exigência da PNRS, que seria substituir os lixões em aterros.

Em Pernambuco apenas seis das 185 cidades possuem aterros sanitários em operação: Jaboatão dos Guararapes, Igarassu, Arcoverde, Garanhuns, Petrolândia e Rio Formoso. Outras 17 cidades (Recife, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Itamaracá, Cabo de Santo Agostinho, Moreno, Buíque, caetés, Capoeiras, Correntes, Lagoa do Ouro, São João, Gameleira, Sirinhaém, Tamandaré e Barreiros) compartilham os aterros de municípios vizinhos, totalizando 23 municípios com destinação adequada de seus resíduos sólidos (V&C, 2014).

Ainda segundo a mesma fonte, o aterro tem dez anos e atende à demanda de seis municípios, no tocante a implementação da PNRS. O depósito de terceiros não foi inicialmente previsto e programado.

O aterro sanitário de Garanhuns fica na BR-424, sentido Arcoverde, e atende ainda os municípios de (Caetés, Capoeiras, Correntes, Lagoa do Ouro e São João). Foi criado em 2004, 10 anos antes de uma lei exigir o fim dos lixões, e custou cerca de 2 milhões de reais. Outra experiência positiva em Garanhuns foi que, com a criação do aterro, os catadores que trabalhavam no antigo lixão foram organizados em uma entidade chamada ASNOVI (Associação Nova Vida) e muitos deles agora se dedicam a coleta seletiva que conta com o apoio da prefeitura (idem, 2014).

Figura 8- Aterro de Garanhuns saturado, 2015.



Fonte: Fotografia da autora (2015).

Além do destino dos resíduos orgânicos, contemplado na política do governo do estado, com repasse direto de ICMS ecológico, a RD do AMP também atendeu, minimamente, aos apelos federalistas neoliberais do Estado, no sentido de mobilizar a iniciativa privada e a sociedade civil para operacionalizar políticas públicas, no caso da PRS, no que diz respeito ao tratamento dos recicláveis. A Figura 9 mostra o galpão de triagem da Associação de Catadores de Garanhuns.

A associação é uma das duas iniciativas não governamentais da PRS no AMP, uma delas é uma fábrica de sacolas plásticas, da iniciativa privada, em Lajedo e a outra é esta associação de catadores de recicláveis em Garanhuns.

Além da fábrica de sacolas plásticas, o município de Lajedo sedia o segundo aterro licenciado no agrupamento do Agreste Meridional e recebe, além dos resíduos do município, os de Cachoeirinha, Jurema e São Bento do Una. A cidade de Ibirajuba, da CODEAM, depositada em Lajedo, atualmente deposita em outro consórcio.

Figura 9- ASNOV- Associação de Catadores de Garanhuns, 2015.



Fonte: Fotografia da autora (2015).

Mesmo não previsto pelo TCE/PE, os municípios têm recebido a rubrica de destino adequado de resíduos sólidos, pela presença regular de reciclagem, desde que não ultrapasse a alíquota prevista na Lei.

A Figura 10 mostra o aterro sanitário de Lajedo, que teve sua capacidade operacional ampliada e está na metade de sua condição de armazenamento.

Figura 10- Aterro de Lajedo ampliado, 2015.



Fonte: Fotografia da autora (2015).

Um terceiro aterro sanitário encontra-se em fase de licenciamento no município de Iati e, provavelmente, atenderá, além da própria demanda, os municípios de Bom Conselho e Águas Belas. Os demais municípios deste grupamento depositam em lixões.

O aterro de Iati é fruto dos esforços da PNRS, no sentido de substituir "todos" os lixões por aterros. Na verdade, esta meta não é realista, dado que, o que de fato acontece nos consórcios é que apenas um aterro substitui os lixões de vários municípios.

A Figura 11 mostra o recém construído aterro de Iati, o qual ainda se encontra em fase de licenciamento.

Figura 11- Aterro de Iati em licenciamento, 2015.



Fonte: Blog Carlos Eugênio (2015).

Como quase a metade dos municípios não atingiu a meta nacional, de substituir lixões por aterros, o prazo foi novamente prorrogado por mais dois anos, até julho de 2017.

Em 2014, menos da metade dos municípios brasileiros depositavam adequadamente os resíduos sólidos, porém a quantidade depositada por estes municípios, superava 50% do volume gerado. "O Brasil tem atualmente 2.202 municípios que contam com destinação adequada dos resíduos sólidos, o que representa 39,5% das cidades do País. Por outro lado, 60% do volume de resíduos está com destinação adequada."(V&C, 2014).

A política reduziu a meta de transformar lixões em aterros, aderindo a ideia de consórcio, onde um aterro substitui vários lixões, mas tem encontrado dificuldades em implementar, até mesmo o depósito mediante pagamento, adotando penalidades.

Pela lei, o lixo terá que ser encaminhado para um aterro sanitário, forrado com manta impermeável, para evitar a contaminação do solo. O chorume deve ser tratado e o gás metano terá que ser queimado. Quem não cumprir a legislação estará submetido às punições previstas na Lei de Crimes

Ambientais, que prevê multa de R\$ 5 mil a R\$ 50 milhões. Mas mesmo faltando apenas um dia para o prazo final, até agora menos da metade dos municípios conta com destinação adequada do lixo. (V&C, 2014).

Bom Conselho, no AMP, é um exemplo, dos muitos municípios que ainda depositam seus resíduos em lixão, inclusive, na própria RD AMP. A seguir, foto do lixão de Bom Conselho.

Figura 12- Lixão de Bom Conselho, 2015.



Fonte: <http://claudioandreopoeta.blogspot.com.br/2015/01/lixao-de-bom-conselho-descaso-publico.html>.

Quando o aterro de Iati estiver pronto, os resíduos de Bom Conselho e Águas, provavelmente, serão depositados naquele aterro.

Os demais municípios da RD AMP depositam em lixão, a exemplo de Bom Conselho, a saber: Angelim, Brejão, Calçados, Canhotinho, Jucati, Jupí, Palmeirina, Paramatanoa, Salóá e Terezinha.

2.5 Dificuldades de implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos no Agreste Meridional de Pernambuco

A situação dos consórcios, dos grupamentos e dos municípios tem se mostrado dinâmica. Garanhuns acabou com seu lixão, dez anos antes de a lei tornar ato obrigatório, porém desde 2014, Garanhuns deixou de operar regularmente aterro sanitário e saiu da lista de municípios pernambucanos que dão destinação correta ao lixo, aponta relatório do TCE.

O município teve até o dia 31 de dezembro de 2015 para atualizar o PIGRS nos termos da PERS.

Garanhuns deverá ampliar o aterro que encontra-se com sua capacidade de depósito limitada para novos depósitos regulares, bem como voltar a alimentar os sistemas de informação Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) e Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), com dados oriundos das pesagens nos aterros e o de outras formas de destino como coleta coletiva, indústria da reciclagem, logística reversa, educação ambiental entre outras formas de informação.

O Tribunal de Contas divulgou hoje o resultado de um levantamento sobre a destinação do lixo em Pernambuco. E para a surpresa de todos, Garanhuns, que por muito tempo foi modelo e exemplo no que tange a preservação ambiental, saiu da seleta lista dos municípios que depositam seus resíduos sólidos em aterros sanitários de maneira correta. O estudo, feito pelo Núcleo de Engenharia do TCE, tomou por base informações fornecidas pela CPRH (Agência Estadual de Meio Ambiente) e dados das inspeções realizadas este ano pelos técnicos do tribunal (V&C, 2015.).

E possível encontrar na página do TCE no portal do cidadão, dados referentes a apuração dos municípios em 2013 e 2014 e constatar a situação de desabilitação do aterro de Garanhuns para o ano 2015.

O diagnóstico consolida os dados fornecidos pela Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH, referentes à situação da destinação do lixo dos municípios pernambucanos nos anos de 2013 e 2014, e os dados das inspeções realizadas pelo corpo técnico do TCE-PE, entre maio e julho de 2015 (idem, 2015).

O TCE faz ainda, uma avaliação negativa da implementação da política para todo estado de Pernambuco sem emitir juízo de valor quanto aos avanços e retrocessos. Apenas a questão do tempo de implementação.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, entrou em vigor a partir de agosto de 2010, ou seja, há cinco anos, no entanto, os dados revelam que não houve muitas mudanças, apesar de o prazo para a disposição ambientalmente adequada dos resíduos, definido na referida lei, ter se esgotado desde agosto de 2014 (TCE, 2015).

Ainda segundo o TCE, mesmo com irregularidade desde que licenciado, o aterro sanitário, o município recebe parcela do ICMS ecológico, referente ao ano anterior, quando se encontrava regular:

É importante ressaltar que aqueles municípios que depositam de forma adequada ao meio ambiente os seus resíduos ou que, pelo menos, estão com o seu local de destinação final em fase de licenciamento junto à CPRH, recebem uma importante parcela do ICMS Socioambiental, que, em muitos casos, cobre totalmente as despesas com a operação e manutenção desses locais (TCE, 2015).

Segundo os dados da CPRH apurados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a situação do agrupamento era regular até 2013. A V&C de Garanhuns, não esclarece as causas das irregularidades:

De acordo com o levantamento Garanhuns operou regularmente seu aterro sanitário até 2013, mas misteriosamente, deixou de fazê-lo durante 2014, condição que levou o município do Agreste pernambucano a entrar na insólita lista das cidades que destinam seu lixo de forma ambientalmente inadequada. Os municípios de Caetés, Capoeiras, Correntes, Lagoa do Ouro e São João, que depositam, ou depositavam seus resíduos sólidos no aterro sanitário de Garanhuns também saíram da relação (V&C, 2015).

Quanto aos resultados da apuração para todo o estado mostra que o avanço da política foi apenas quanto aos municípios que depositam mediante pagamento. A PNRS não implicou em um aumento efetivo da substituição de lixões por aterros, mediante a construção de novos aterros, mas, apenas, do uso exaustivo dos aterros existentes.

O relatório apontou ainda que a maior parte (82,6%) dos 184 municípios pernambucanos ainda não depositam seus resíduos sólidos em aterros sanitários. Em 129 municípios (70,1%) os dejetos são descartados em lixões. Apenas 32 cidades (17,4%) utilizam locais adequados para o serviço, enquanto que 23 municípios (12,5%) depositam o seu lixo nos chamados "aterros controlados", que seria uma situação intermediária, mas ainda inadequada (idem, 2015).

Considerando o número de grupamentos que são onze, a demanda média ideal seria de cinco aterros por grupamento. O Agreste Meridional tem resultado melhor que a média do resto do estado, que é de menos de um aterro por grupamento.

Pernambuco dispõe apenas de 09 aterros sanitários licenciados, um número bem abaixo do considerado ideal pelo Plano Estadual de Resíduos Sólidos para atender às necessidades da população, que seria de 54 aterros (*ibid*, 2015).

O grupamento do Agreste Meridional tem quantidade de aterro existentes duas vezes maior que a média do Estado. Dois aterros construídos e um terceiro em fase final de licenciamento, no entanto, o principal aterro do grupamento não opera com regularidade.

O aterro de Garanhuns é um principal em operação se encontra em Garanhuns e seis dos vinte quatros municípios depositam nele, alterações com o aterro de Garanhuns interfere em todo AMP. Por sua vez o aterro de Lajedo, hoje representação a regularidade da implementação da PERS no AMP. Correntes é um exemplo das cidades que depositam sob pagamento em aterro existente e sofre com o fato de torna-se irregular porque o aterro depositante está irregular e Bom Conselho é um exemplo dos municípios que ainda depositam em lixão, mas já deu os primeiros passos, no sentido de consórcio para a construção de aterro sanitário.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A caracterização socioeconômica e ambiental da RD Agreste Meridional, de acordo com os indicadores de Desenvolvimento Sustentável, além dos aspectos políticos e fiscais.

3.1 Caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco: Indicadores de Desenvolvimento Sustentável

A caracterização do Agreste Meridional de Pernambuco (AMP) foi realizada, com a utilização dos indicadores de desenvolvimento e sustentabilidade: aspectos econômicos, sociais e ambientais, tomando por base Maswhinnney (2005) e Tozoni-Reis (2010).

Estas variáveis, sob o efeito da interiorização e da polarização, dentro dos grupamentos, bem como, da adoção de uma política federalista implicam em vantagens das cidades polos, mais populosas, bem como dos municípios mais ricos e próximos dos centros de decisões, com relação aos demais municípios do grupo (SANTOS, 2007; MOURA, 2009).

3.1.1 Indicadores econômicos

Os municípios da RD do Agreste Meridional, possuem baixos indicadores econômico, renda per capita baixa, contribuem percentualmente pouco para a formação do PIB (Produto Interno Bruto) do estado e possui baixa atividade industrial. Todos estes indicadores econômicos têm alguma relação com a geração de resíduos sólidos que pode interferir na implementação da política.

O nível de riqueza de uma sociedade, interfere na geração e na forma como os resíduos sólidos são tratados, inclusive na PRS, os resíduos sólidos são conceituados, em uma perspectiva neoclássica, sendo considerados um ativo econômico (MACEDO, 2002).

Exceto Garanhuns, todos os outros municípios do agrupamento quatro (Agreste Meridional) contribuíram com menos de 0,25% ano para formação do PIB estadual entre 2006 e 2011.

A vantagem econômica é o principal motivo para eleger o município como polo de um agrupamento. A geração de resíduos sólidos tem relação com renda em uma função de consumo, indicado pela renda *per capita*.

A Tabela1 mostra um resumo dos valores atuais do Produto Interno Bruto (PIB) e *per capita* em municípios do Agreste Meridional de Pernambuco, segundo dados do BDE/IBGE (2012).

Tabela 1- Resumo dos valores atuais do Produto Interno Bruto (PIB) e *per capita* na amostra Agreste Meridional de Pernambuco, dados BDE/IBGE (2012).

Municípios	PIB (1.000 R\$)	PIB <i>per capita</i> (R\$)
Bom Conselho	322.775	7.019
Correntes	94.485	5.438
Garanhuns	1.389.009	10.589
Lajedo	247.853	6.646
Total PE/AMP	117.340.100/4.137.902	-

Fonte: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Agência CONDEPE/FIDEM. Ano de referência 2002.

Há uma relação direta entre a riqueza, consumo, geração e destino de resíduos sólidos. No entanto, vale observar que o município que produz a maior renda *per capita*, não necessariamente é o que tem menor índice de pobreza, pois pode ocorrer maior concentração de renda (MACEDO, 2002).

Os municípios mais ricos também contribuem mais, para a riqueza do estado ao longo do tempo. Este fator concorre para aumentar a representatividade política do município e a centralização do poder, levando o município a se tornar centralizador das decisões do polo onde está localizado, inclusive, no que se refere formação dos consórcios.

Dentro dos grupamentos da Política Estadual de Resíduos Sólidos, se mantém a supremacia econômica do município polo, em relação aos demais municípios do grupamento.

Municípios polos, também costumam ter recursos econômicos e estarem adimplentes com o fisco o que também é critério para implementação da política. No entanto, por problema de gestão, ou outro problema, mesmo os municípios ricos e com condições econômicas de executar a política, pode deixar de fazê-la.

A Tabela 2 mostra um resumo da participação dos municípios do AMP (municípios da amostra) no PIB do Estado.

Tabela 2-Resumo da participação do Produto Interno Bruto - PIB dos municípios no PIB do Estado.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municípios	Participação (%)						

Bom Conselho	0,25	0,24	0,25	0,30	0,26	0,28	0,28
Correntes	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08
Garanhuns	1,15	1,19	1,18	1,20	1,18	1,15	1,18
Lajedo	0,22	0,22	0,20	0,22	0,21	0,21	0,21

Fonte: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Agência CONDEPE/FIDEM (2015).

O Agreste Meridional contribui pouco para a formação do PIB do Estado, isto pode implicar em pouco interesse político, por parte dos governos, em executar políticas que exijam financiamentos, em um território que gera pouca riqueza para o Estado. Apenas Garanhuns contribui acima de um ponto percentual para o PIB do estado.

A vocação econômica da RD, interfere significativamente no tipo de resíduo sólido gerado, bem como implica em tipos de tratamentos diferenciados, aspecto que deve estar contemplado nos PGRS, no que se refere principalmente, a participação da iniciativa privada e da participação da sociedade civil, parte de grande interesse do Estado nas políticas de cunho federalista, que visam uma participação de agentes civis, na execução das políticas (MOURA, 2009).

A dinâmica da relação do setor de produção e a produção de resíduos sólidos pode variar de acordo com a localidade, o tempo e principalmente, de acordo com a natureza das empresas poluentes e do tipo de resíduo produzido, por isto, é importante saber do valor do PIB por setor de produção. Diferentes setores deram diferentes tipos de resíduos que demandam tratamento específico.

O uso de embalagem plásticas, por exemplo, agrega valor ao produto, mas, tem sido o grande vilão do setor de serviços.

A Tabela 3 mostra a composição do PIB/VAB para os municípios da amostra.

Tabela 3- Resumo amostral da composição setorial do Valor Adicionado Bruto - VAB, por município.

Municípios	2012		
	Agropecuária (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
Bom Conselho	7,67	25,80	66,51
Correntes	13,32	12,23	74,43
Garanhuns	2,47	22,71	74,81
Lajedo	4,19	15,18	80,61

Fonte: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Agência CONDEPE/FIDEM, 2015.
Ano de referência 2002.

Uma formação do PIB por setor, com maiores percentagens no setor serviço, não significa menor impacto na geração de resíduos sólidos, pois, este setor engloba as atividades comerciais, onde estão presentes as embalagens e também engloba os serviços de hotelaria e alimentação, que geram consideráveis quantidades de resíduos orgânicos e de descartáveis. Isto exige, tratamento diferenciados para diferentes tipos de resíduos.

O estado, não tem o mesmo interesse em financiar diferentes tipos de tratamentos de resíduos sólidos. Transfere a sociedade civil e a iniciativa privada, a responsabilidade pelo tratamento dos recicláveis e tem primazia em tratar o resíduo orgânico de menor apelo econômico (SIQUEIRA, 2013).

Para o recebimento do ICMS ecológico é considerado além do aterro sanitário a compostagem.

3.1.2 Indicadores sociais

O indicador social mais usado é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual mensura três aspectos: longevidade, educação e renda. O aspecto longevidade, por sua vez, é indicador de saúde, alimentação e qualidade de vida. A educação também tem relação com a renda e a qualidade de vida.

Esses fatores, por sua vez, influenciam a quantidade e a qualidade dos resíduos sólidos gerados, bem como o tratamento e destino final destes resíduos. Quanto maior a renda, maior o consumo e a geração de resíduos. A longevidade também vai demandar maiores estruturas para a destinação dos resíduos.

O aspecto educação, influência na participação da sociedade civil, na operacionalização voluntária das políticas públicas. A escolaridade, até certo nível, favorece a implementação de políticas federalistas de cunho neoliberal (TOZONI-REIS, 2010).

O IDH é indicador comumente usado nas políticas sociais, principalmente as mais assistencialistas. A PNRS também usa o indicador na sua implementação. O PIGRS de Garanhuns contempla os 11 municípios, de duas RD que possuem menor IDH-M (Tabela 4).

Tabela 4- Resumo amostral do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Agreste Meridional de Pernambuco.

Municípios	2010			
	IDHM	IDHM-L	IDHM-E	IDHM-R
Bom Conselho	0,563	0,704	0,433	0,585
Correntes	0,536	0,726	0,385	0,551
Garanhuns	0,664	0,795	0,556	0,662
Lajedo	0,611	0,758	0,503	0,599

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada/Fundação João Pinheiro (2015).

Salientamos que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM de Pernambuco passou de 0,544 em 2000 para 0,673 em 2010, ocupando a 19ª posição no Brasil. O IDHM é composto pelos componentes da Longevidade (Expectativa de vida ao nascer), Educação (Escolaridade da população adulta e Fluxo escolar da população jovem) e Renda (Renda *per capita*). Esse conjunto de indicadores compõe os índices: IDHM-L (Longevidade), IDHM-E (Educação) e IDHM-R (Renda). O IDHM é um número que varia entre 0 (zero) e 1 (um). Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano do município [...].

Exceto a renda, os indicadores do IDH-M variam pouco, isto é, em última instância, o IDH-M acaba sendo também, um indicador de renda. Os outros aspectos do índice acabam variando do mesmo modo que varia a renda. A longevidade pode não apresentar grandes variações, mesmo variando a renda e a escolaridade.

O IDH-M é um indicador social de qualidade de vida mensurado pela renda, escolaridade e longevidade dos habitantes de um dado município. Na RD do AMP, a totalidade dos municípios do grupamento apresenta um médio 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.

Vale lembrar, no entanto, que regiões com PIB alto pode concentrar renda e possuir grandes bolsos de pobreza bem como grandes focos de poluição. Alier (2007) afirma que, por falta de opções, as populações mais pobres tendem a conviverem mais de perto, com os focos de poluições, como os lixões e os próprios aterros sanitários. No caso dos resíduos

sólidos, algumas vezes, as populações socialmente vulneráveis tiram do lixo seu próprio sustento.

Essa dinâmica de classes e convívio com a poluição, garante em partes a reprodução das condições de produção, do meio ambiente e das condições de trabalho nos termos apresentados por Althusser (2002). Além das dinâmicas da sociedade civil, o papel do Estado no sentido de mediar a implementação da política para garantir a manutenção do sistema é essencial (MOURA, 2009).

No caso da PNRS o Estado, não tem dado prioridade a política, visto que, a situação ainda suporta adiamentos, por não ter se tornado ainda emergente, não obstante, adota postura assistencialista na elaboração do PIGRS dos municípios mais pobres.

3.1.3 Indicadores ambientais

Como se trata da análise, da Política de Resíduos Sólidos, torna-se imprescindível apresentar indicadores do destino final dos resíduos sólidos no território.

Apesar da diversidade de princípios, objetivos e instrumentos, para Siqueira (2013), o que o Estado pretende mesmo com a PNRS é transferir responsabilidades para a sociedade civil e a iniciativa privada, expectativa típica das políticas federalistas (MOURA, 2009).

A responsabilidade pela operacionalização da PNRS, em grande parte, compete aos municípios, principalmente, no que diz respeito a limpeza pública urbana.

A possibilidade de compartilhar responsabilidades fica a cargo dos municípios no que tocante a sua capacidade de destinar e tratar adequadamente os resíduos, na capacidade de formar associações e parcerias, principalmente para uma iniciativa privada para a indústria da reciclagem e com os potenciais poluidores (SIQUEIRA, 2013).

A seguir, tabela do destino dos resíduos sólidos, por domicílio particular, conforme a situação do domicílio, para os municípios da amostra.

Tabela 5- Resumo amostral dos domicílios particulares por destino do lixo segundo a situação do domicílio.

Municípios	2010									
	Coletado									
Situação do domicílio	Coletado		Coletado		Enterra		Joga		Joga	
	Total	Coletado	serviço	caçamba	Queima	no	terreno	rio	Outro	
	geral	geral	limpeza	limpeza	no local	local	baldio	lago	destino	
Bom	12.649	8.880	7.905	975	2.961	31	732	13	32	

Conselho									
Correntes	4.348	2.773	2.687	86	1.333	32	194	8	8
Garanhuns	37.368	33.292	32.223	1.069	3.254	178	536	24	84
Lajedo	11.002	9.037	8.607	430	1.547	40	326	5	47

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censos Demográficos - Resultados do Universo (2010).

A coleta pública do lixo é feita por número de domicílios. A partir dos dados é possível afirmar 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, isto é, da riqueza e da distribuição de renda dos municípios. Quanto mais rico o município, maior o número de coletas de lixo e consequente qualidade de vida.

Vale considerar, dois outros fatores importantes, para implementação das políticas, por parte dos municípios mais ricos: primeiro a pressão da sociedade civil organizada que exigem cada vez mais o controle e participação na execução das políticas, dada a perspectiva federalista (MOURA, 2009), bem como, a própria natureza da política ser de comando e controle (ALMEIDA, 1997).

O MP é o órgão mais atuante, no sentido do controle social, da implementação das políticas. De modo geral, a sociedade civil tem sido demandada, a partilhar responsabilidades, na execução da política, mas ela também cobra e age como controle (MOURA, 2009) e (ALIER, 2007). Quanto mais consciente a sociedade, mais atuante ela se torna, tanto na participação quanto no controle, mesmo para uma política para o consenso para a hegemonia (MOURA, 2009).

O controle exercido pela sociedade, no entanto, não muda a primazia dos municípios mais ricos em detrimento dos mais pobres, no financiamento para implementação da política. Este aspecto é condizente com o que diz Alier (2007), 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 aspecto, não ocorre apenas, a nível dos municípios mais pobres, penalizados na implementação das políticas, corre também, a nível individual.

No primeiro objetivo específico, foi considerado a possibilidade, dos índices de desenvolvimento e sustentabilidade interferirem na implementação da PNRS. Para verificar a relação entre esses fatores, foi feito um paralelo dos dados para averiguar essa possibilidade (MASWHINNNEY, 2005).

A seguir, quadro resumo da amostra, quanto a relação entre os indicadores econômicos e sociais do AMP em relação ao indicador ambiental, destino final do lixo (amostra e total). Na primeira coluna os municípios, na coluna dois, três e quatro dados da CPRH quanto ao IDH-M, PIB (em \$ e *per capita*) e na última coluna dados de campo quanto ao destino final dos resíduos.

Quadro 7- Resumo da situação socioeconômica do AMP e implementação da PNRS.

Paralelo entre a situação econômica e social dos municípios do Agreste Meridional de Pernambuco e implementação da Política de Resíduos Sólidos.				
Municípios	IDH-M	PIB (\$1.000)	PIB (<i>per capita</i>)	Quanto ao destino final de resíduos sólidos
Bom Conselho	0,563	322.775	7.019	Lixão- Pagaré Iati
Correntes	0,536	94.485	5.438	Paga Garanhuns
Garanhuns	0,664	1.389.009	10.589	Aterro Garanhuns
Lajedo	0,611	247.853	6.646	Aterro Lajedo
Quanto ao destino final dos resíduos sólidos - RD AMP- Dados totais				
Total	Aterro	Pagamento	Lixão	Depósito total em aterro
Numéricos - 24	02	09	13	11
Percentuais-100	8	38	54	46

Fonte: Diversas.

A partir dos dados anteriores é possível afirmar que existe uma relação, entre os indicadores socioeconômicos e ambientais, bem como, entre estes e a implementação da PRS. Ocorre variação no destino final dos resíduos sólidos, de acordo com a variação dos indicadores socioeconômicos.

Os Municípios mais populosos produzem mais resíduos, porém, os mais ricos coletam mais. Quanto ao destino final adequado, também se evidencia esta mesma relação.

Oito por cento dos municípios possuem aterro aptos, cinquenta e quatro por cento depositam em lixões e por trinta e oito por cento pagam para depositar em aterro existente no AMP. O destino final adequado, depósito em aterro, chega a quarenta e seis por cento.

De forma reducionista e considerando o aterro de Garanhuns, como regular, a RD AMP tinha até dois mil e quatorze, quarenta e seis por cento da política implementada quanto à adequação do destino final dos resíduos.

No estado, o percentual para municípios com plano é de vinte e nove por cento e dezesseis por cento, que fizeram depósito regular de resíduos sólidos em dois mil e quatorze.

O AMP tem percentual de implementação, maior que o do estado como um todo. Não obstante, para dois mil e quinze houve involução da implementação da PERS na RD AMP, dado a condição de irregularidade do aterro de Garanhuns.

O percentual do estado passou de 16% em 2014 para 22% em 2015. Na RD AMP o percentual passou de 46% em dois mil e quatorze, para 25% em 2015.

A tendência regressiva da política ocorreu pontualmente no AMP, não tendo sido observada, com relação a implementação da PERS como um todo.

Apesar da implementação ocorrer também, por vontade política, como há punições com implicação financeiras, tais como multas e não recebimento de incentivos fiscais, caso não seja cumprido as metas, bem como o Ministério Público (MP), tem agido no sentido de garantir o destino final, adequado dos resíduos, só deixa de implementar a PRS, os municípios que de forma absoluta, não tem recursos financeiros para este fim.

No sentido punitivo da não implementação da PERS, os municípios mais pobres são triplamente penalizados: primeiro estão inadimplentes junto ao CAUC e não recebem repassa direto do governo federal, segundo tem impedimentos junto ao governo do estado, ou deixa de cumprir alguma exigência da PNRS e perde a condição de receber o repasse estadual do ICMS ecológico, terceiro e finalmente se não conseguirem auto financiar o destino adequado dos resíduos seriam penalizados com multas.

Além de todas essas dificuldades apontadas até aqui, deve ser considerado ainda, o aspecto da interiorização e sua relação com os indicadores de pobreza dos municípios que compõem o AMP, no que implica a implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos.

A PNRS, tanto tenta atender a demanda do Estado, de intervir com políticas públicas ambientais de cunho federalista, geralmente de comando e controle, como dito por Almeida (1997), no sentido de mediar a relação entre o capital e o meio ambiente, no que se refere a garantir a manutenção das bases do desenvolvimento, conforme Althusser(2002), quanto tenta desvincular-se do ônus que o capital impõe ao Estado e a sociedade civil, de arcar sozinho com os custos da poluição que o desenvolvimento promove (ALIER, 2007).

Abordar a PNRS em uma perspectiva epistemologia mais complexa e integradora do aspecto ambiental (LEFF, 2012), implica analisar os indicadores de desenvolvimento

sustentável (MASWHINNNEY, 2005), mas não se restringir a eles, assim sendo, será tratado dos indicadores fiscais entre outros que são importantes para a implementação da política.

A seguir, demonstrativo da amostra e total geral, da situação fiscal junto ao CAUC e recebimento de ICMS ambiental dos municípios do Agreste Meridional integrado a RD do Sertão do Moxotó, em relação a implementação da PNRS, PGRS e Destino final dos resíduos.

A primeira coluna contém os municípios do AMP a segunda coluna dados do jornal do comércio 2014, a terceira coluna dados do TCE 2015 e a quarta e quinta colunas dados de campo, coletados pelo próprio autor, 2015.

Quadro 8- Resumo da situação fiscal do AMP e do Sertão do Moxotó quanto ao PNRS.

Situação fiscal do AMP e do Sertão do Moxotó na implementação da PNRS				
Municípios	Situação CAUC 2014	Condição ICMS ecológico 2014	PGRS 2015	Destino final - 2015
Bom Conselho	Adimplente	Inapto	Em elaboração	Lixão/Licença Iatí
Correntes	Inadimplente	Habilitado	Tem	Paga GUS/irregular
Garanhuns	Inadimplente	Habilitado	Integrado-GUS	Aterro irregular
Lajedo	Inadimplente	Apto/Inabilitado	Tem	Aterro Lajedo
Resumo total				
Numericos-32	Adimplente-1 Inadimplente -31	Habilitado-13 Apto/inabilitado- 02 Inapto-17	Integrado-12 Tem plano-04 Não tem- 15 Elaboração-01	Aterro- 02 Paga- 10 Lixão- 20
Percentuais- 100	Adimplente-3 Inadimplente -97	Habilitado- 41 Apto/Inabilitado- 06 Inapto-53	Integrado-38 Tem plano-12 Não tem- 47 Elaboração- 03	Aterro- 06 Paga- 31 Lixão- 63

Fontes: Diversos.

O quadro mostra a situação fiscal, versos a implementação da PERS, quanto aos seus principais instrumentos e finalidade. A condição para transferência voluntária é estar

adimplente junto ao CAUC e ter PGRS. Para o julgamento do critério de habilitação, junto ao estado para repasse do ICMS ecológico, é necessário observar entre outros, os seguintes critérios:

Serão considerados NÃO habilitados aqueles municípios, independente de atendimento aos critérios de licenciamento, nos quais a CPRH constatar as seguintes situações: - criança catando lixo em aterro ou varadouro (lixão) - resíduos sólidos depositados a menos de 200 metros dos mananciais - resíduos tóxicos, patogênicos e outros relacionados na classe I pela Norma Brasileira NBR n. 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT - catadores de lixo residindo nas áreas de disposição de resíduos (PERNAMBUCO, 2015).

Além dos critérios anteriores, o município habilitado deverá ter PGRS integrado ou individual, ter órgãos colegiados para gestão ambiental e atender as definições de destino adequado dos resíduos sólidos, principalmente, aterro sanitário regular e compostagem, sendo válido para isto, o depósito controlado mediante pagamento em aterro existente, para se tornar habilitado para ressecamento de ICMS ecológico.

Para o aterro ser considerado regular torna-se imprescindível, o registro das pesagens de material depositado e a manutenção de sistema de gestão de informação. Atendida estas condições, o município recebe parcela de ICMS ecológico. De fato, nas políticas federalistas, interessa ao Estado, apenas as informações para controle (MOURA, 2009).

Os municípios do grupamento AMP tem média de noventa e sete por cento de inadimplência, maior que a média do estado, que é de noventa e dois por cento. Municípios pobres são na maioria absoluta, inadimplente junto ao CAUC e não atendem sozinhos, condições para repasse de ICMS socioambiental. Isso implica em dizer, que os municípios pobres são penalizados pelo impedimento fiscal, pois arcam com o ônus de auto financiar a política.

No entanto, quando se trata do repasse de ICMS ecológico, quarenta e um por cento dos municípios do AMP e integrados (Sertão do Moxotó), estão habilitados para recebimento. O índice do estado é de e dezesseis por cento em dois mil e quatorze e vinte e dois por cento de municípios habilitados para dois mil e quinze.

A elaboração, por parte do estado, do PGRS de Garanhuns contemplando onze municípios de menor IDH-M da RD AMP e Sertão do Moxotó, contribuiu significativamente para habilitar os municípios pobres destas RD, para fins de recebimento do ICMS ecológico, no que se aplica aos municípios da RD AMP.

Não obstante, dos municípios integrados da RD Sertão do Moxotó, nenhum deles está sequer apto para o destino adequado de resíduos sólidos, muito menos estão habilitados, para recebimento de ICMS ecológico, mesmo estando integrado ao PGRS de

Garanhuns. Estes municípios integrados não fazem parte do Consórcio CODEAM. Mesmo com a intervenção afirmativa do Estado, os mais pobres, ainda arcam com o ônus, de pagar sozinhos, pelo custo ambiental (ALIER, 2007).

O PGRS é principal exigência da política para descentralizar a implementação da PNR, visando proporcionar condições dos municípios atenderem outras exigências, como destino final adequado dos resíduos sólidos. Essa exigência é cumprida parcialmente, para garantir a condição, de alguns municípios receberem no ano seguinte, ICMS ecológico e continuarem pagando para depositarem em aterro existente.

O PGRS de Garanhuns, contempla onze municípios de menores IDH-M das RD AMP e Sertão do Moxotó. Os resultados mostram que 50% dos municípios da RD AMP e integrada RD Sertão do Moxotó possuem PIGRS, porém, apenas 37% deles destinam adequadamente os resíduos, mesmo tendo metade com plano, mas nem todos estão aptos para depósito regular. Para o estado, a percentagem é de 29% com PGRS e 20% habilitados para recebimento de ICMS ambiental por depósito regular.

Considerando apenas a RD AMP, sem integração com a RD sertão do Moxotó, o resultado foi de quarenta e seis por cento, de depósito regular. Quando integrada com os municípios mais pobres da RD Sertão do Moxotó, onde nenhum município conseguiu habilitação para recebimento de ICMS ecológico, o resultado para depósito regular caiu para trinta e sete por cento.

Vale lembrar que o percentual do Estado é de vinte e dois por cento. Os dados evidenciam ainda, que quanto mais pobres e interioranos os municípios, menos implementaram a PNRS, por falta de recursos financeiro mesmo que possuam PGRS pela integração.

Quanto ao destino final dos resíduos sólidos, critério a que tem se reduzido na prática, a implementação da PNRS, vale considerar, que até a ideia reducionista de substituir cem por cento dos lixões por aterros não foi implementada. Dos trinta e sete por cento, que destinam para aterro, trinta e um por cento depositam mediante pagamento.

Vale ressaltar, que desde dois mil e quatorze, Garanhuns e mais cinco municípios, que depositam mediante pagamento, no aterro sanitário de Garanhuns estão irregulares, isto é, dos trinta e sete por cento que depositam em aterro sanitário, dezenove por cento destes fazem depósito irregular a partir de dois mil e quatorze. Neste caso, apenas dezoito por cento dos municípios do RD AMP integrado a RD Sertão do Moxotó fazem depósito regular a partir de dois mil e quatorze.

Como o percentual é vinte e dois por cento no estado, o resultado de dezoito por cento regular, para dois mil e quinze, no Agreste Meridional integrado ao Sertão do Moxotó regrediu abaixo do percentual do estado.

Enquanto o percentual de implementação no estado evoluiu de 16% em 2014, para 22% em 2015, o percentual da RD do AMP integrada ao Sertão do Moxotó regrediu de 37% em 2014, para 21% em 2015, portanto, abaixo da média do estado.

Os municípios pobres atendem a exigência da política pagando para depositar em aterro existente. Mais da metade dos municípios do AMP, sequer podem pagar para depositar nem de modo irregular. Por não poderem pagar para depositarem os resíduos adequadamente, ficam irregular e sem financiamento público, tendo que arcar com as consequências legais da não implementação, o que os torna ainda mais onerados (ALIER, 2007).

Para ficar ainda mais evidente, que quanto mais rico o município, mais vantagens fiscais ele obtém, a seguir, quadro resumo do resultado final total, do demonstrativo dos maiores PIB do estado e suas situações privilegiadas junto ao CAUC e junto ao repasse de ICMS ecológico, bem como a interferência destes recursos, na implementação da PNRS, indicada pelo destino final adequado dos resíduos sólidos.

Na primeira coluna os municípios, na coluna dois a RD do município, nas colunas três e quatro dados da CPRH, 2014 quanto ao PIB. Na quinta coluna dados do Jornal do Comércio, 2014 quanto a situação junto ao CAUC, na sexta coluna habilitação para receber repasse de ICMS segundo TCE, 2015 e na última coluna, depósito regular dos resíduos sólidos, dados do autor 2015.

Quadro 9- Resumo dos maiores PIB do estado, por RD, situação no CAUC, condição para ICMS ecológico e implementação da PNRS.

Maiores PIB do estado(acima de 10.000 <i>per capita</i>) por RD situação junto ao CAUC, condição para ICMS ecológico e implementação da PNRS				
Total	Região de Desenvolvimento *	Situação junto ao CAUC	Condição para ICMS ecológico	Destino final dos resíduos sólidos
Numéricos -22	Metropolitana- 08	Adimplente- 06	Habilitados-14	Regular- 11
	Outra RD- 14	Inadimplente-	Inabilitados- 08	Irregular- 11

		16		
Percentuais-100	Metropolitana-36 Outra RD- 64	Adimplente- 27 Inadimplente- 73	Habilitados-64 Inabilitados- 36	Regular-50 Irregular- 50

Fonte: diversas.

Há uma relação entre centralização com relação ao interior, riqueza, adimplência junto ao CAUC e financiamento da política e implementação da PERS. De fato, são os municípios mais próximo da capital, quem mais implantaram a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Quase a metade, dos municípios que apresentam os maiores PIB do estado estão localizados na Região Metropolitana. Quase todos os demais municípios ricos, são vizinhos desta RD.

Outra relação possível é entre a implementação da PNRS e os municípios mais ricos, que foi quem mais implementou a política nos últimos anos. Nas políticas federalistas de Estado como aponta Moura (2009), são os pobres que arcam com a maior parcela do custo ambiental, nos termos de Alier (2007).

Os municípios que estão inabilitados para receberem ICMS ecológico, também estão inaptos quanto ao destino dos resíduos sólidos. Todos os municípios que constam como irregulares quanto ao destino final dos resíduos, passaram a ser irregulares a partir de dois mil e quatorze.

Os novos avanços da política foram realmente nos municípios mais ricos. Esses municípios também são mais regulares quanto a implementação da PERS. Os municípios que são ricos e ainda estão irregulares são os muito distantes dos centros urbanos, mesmo os municípios ricos e regulares muito distantes só conseguiram implementar nos últimos anos a política nas cidades polos.

A condição de adimplência junto ao CAUC dá uma vantagem *a priori* e a condição de receber ICMS ecológico é uma vantagem *a posteriori*, pois o município só percebe o incentivo no ano posterior ao que operou a política com regularidade.

O índice de inadimplência junto ao CAUC que é de noventa e dois por cento no estado e aumenta para noventa e sete por cento no AMP, cai para setenta e três por cento quando analisado os vinte e dois municípios mais ricos. Seis dos 13 municípios adimplentes junto ao CAUC em Pernambuco então entre os 22 mais ricos, considerado o total de 198 municípios em Pernambuco.

Nestes municípios, a condição de habilitado, para receber ICMS ecológico chega sessenta e 4% em 2015. O percentual do estado, para esse item nesse ano é de 22%.

No Agreste Meridional esse percentual é de 25% neste ano. O percentual de habilitados, quase triplica nos municípios mais ricos, tanto com relação ao percentual do estado e também do AMP, que ficou muito próxima do percentual do estado para 2015, após a irregularidade no aterro sanitário de Garanhuns.

Dentre os municípios mais ricos, apenas Garanhuns retroagiu na implementação da política tornando-se irregular em 2014.

Essa desregularização, com efeito de retroação na implementação da PNRS é em partes, consequência política da prática de depósitos mediante pagamento, que consiste em que outros municípios depositem no aterro sanitário existente, mediante pagamento, para se tornarem regulares e receberem a parcela de ICMS ecológico e continuarem depositando mediante pagamento.

No entanto, esse pagamento feito pelo depósito de terceiros, é suficiente apenas, para cobrir custos operacionais do aterro e não permite sua ampliação, com a redução do tempo de vida útil do aterro, que essa prática produz.

A prática de depósito mediante pagamento, em aterro existente diminui consideravelmente, a vida útil dos aterros, visto que, alguns foram construídos, antes da PNRS e não foram programados para esta demanda.

Neste caso, ao saturar a capacidade do aterro e não havendo recursos para ampliação fica em situação de irregularidade, tanto o município que possui o aterro sanitário e que recebe mediante pagamento, como também todos os municípios que depositam sob pagamento.

Além disso, ao depositarem mediante pagamento, os municípios, geralmente pobres, gastam dinheiro que poderiam investir na construção de aterro próprio ou consorciado.

Os números mostram ainda, que os municípios mais ricos têm condições de receberem repasse tanto federais (transferências voluntárias), quanto estaduais (ICMS ecológico), os municípios mais pobres arcam com o preço de conviver com os lixões e suas consequências, para os mais pobres, nos termos colocados, conforme pode ser deduzido a partir de Alier (2007).

Municípios mais ricos, menos interioranos, geralmente tem regularidade fiscal o que permite condição de incentivos fiscais, *a priori* e *a posteriori* para e pela execução da política.

Quanto ao depósito ambientalmente adequado, o percentual dos municípios mais ricos chega a cinquenta por cento em dois mil e quinze.

Para o estado esse percentual é de dezesseis por cento em dois mil e quatorze vinte e quatro por cento em dois mil e quinze. Para o AMP o percentual era de quarenta e seis por cento em dois mil e quatorze, quase igual a média dos ricos, e caiu para quase a metade, vinte e cinco por cento em dois mil e quinze, ficando próximo ao percentual do estado.

Portanto houve uma retroação, de quase cinquenta por cento na implementação da PERS no AMP, para o ano de dois mil e quinze, em consequência da irregularidade no aterro sanitário de Garanhuns. O AMP, no entanto, sanado o problema da falta de regularidade em Garanhuns e licenciando o aterro sanitário de Iatí passa a ser uma RD com percentual de implementação da PRS, igual ou superior aos das RD mais ricas do estado e mais próximas da RD Metropolitana.

A RD AMP tem bom prognóstico para a implantação da PERS. A integração com as RD Sertão do Moxotó diminui, significativamente, os percentuais de implementação do AMP e pouco tem implementado na região integrada. Apesar de integrado no PGRS de Garanhuns, os municípios do Sertão do Moxotó não fazem parte da CODEAM.

A seguir, o Quadro 10 mostra um resumo da relação entre os municípios adimplentes junto ao CAUC, a RD de localização e a condição de riqueza, com relação a implementação da PERS.

Na primeira coluna os municípios adimplentes junto ao CAUC, 2014, na coluna dois a RD do município, nas colunas três e quatro dados da CPRH, 2014 quanto ao PIB, na coluna cinco a aptidão para receber ICMS ecológico do TCE, 2015 e na última colina, depósito regular dos resíduos sólidos do próprio autor 2015.

Quadro 10- Resumo do PIB dos adimplentes CAUC e habilitados ICMS por RD quanto a PNRS.

Resumo do PIB dos adimplentes com o CAUC e habilitados ICMS por RD quanto a PNRS.			
Total	Região de Desenvolvimento *	Condição ICMS ecológico	Destino final de resíduos sólidos
Numéricos -13	Metropolitana05	Habilitado-06	Regular- 06
	Outra RD- 08	Inabilitado- 07	Irregular- 07
Percentuais-100	Metropolitana38	Habilitado-46	Regular- 46

	Outra RD- 62	Inabilitado- 54	Irregular- 54
--	--------------	-----------------	---------------

Fonte: Diversas

*Ano de referência 2000 para dados da CPRH

Pernambuco possui cento e noventa e oito municípios, dos quais apenas treze, menos de sete por cento estão adimplentes com o CAUC. Destes treze, quase a metade são localizados na região metropolitana, recebem repasse direto do governo federal para a implementação da PNRS. Esses números evidenciam que os municípios maiores, mais ricos e mais próximos da região metropolitana são duplamente beneficiado (ALIER, 2007).

Quanto ao repasse de ICMS para dois mil e quinze, o percentual dos municípios adimplentes com o CAUC é de quarenta e seis por cento, mais que o dobro do estado, que é de vinte e dois por cento. O da RD AMP, ainda não foi afetada pela desregularização do aterro sanitário de Garanhuns, e tem percentual de quarenta e um por cento integrada ao Sertão do Moxotó.

Quanto ao destino final dos resíduos sólidos para dois mil e quinze, os municípios adimplentes com o CAUC apresentam percentual de quarenta por cento de destino adequado de resíduos sólidos. Para dois mil e quinze o percentual do estado foi de dezesseis por cento e o percentual da RD AMP, integrada a RD Sertão do Moxotó foi de vinte e dois por cento. Portanto, os municípios adimplentes junto ao CAUC implementam quase o triplo do percentual médio do estado e mais que o dobro do percentual da RD AMP integrada com Sertão do Moxotó.

Os municípios ricos têm dinheiro para auto financiarem a política, bem como, se manterem adimplentes junto o CAUC e mantém condições transferências voluntárias para execução da política, atendida outras condições próprias como elaboração do PGRS.

Os municípios adimplentes com o CAUC que estão inaptos também não estão inabilitados para recebimento de ICMS ecológico. Estes municípios podem, inclusive, não terem elaborado os PGRS e implementado os demais instrumentos da PNRS, além de depósito final de resíduos sólidos irregular.

Tanto a adimplência junto ao CAUC, quanto a elaboração do PGRS e o destino final ambientalmente adequado, são condições necessárias, mas não suficiente para repasse da transferência voluntária de incentivos fiscais. Estes critérios, além da implementação dos demais instrumentos da PNRS, deveriam estar simultaneamente presentes para garantir as transferências e os incentivos fiscais.

Fica evidente, portanto, que os indicadores de Desenvolvimento Sustentável (MASWHINNEY, 2005), interferem, mas não determinam, a implementação das políticas ambientais (Leff, 2012), principalmente, no contexto de uma configuração política federalista (MOURA, 2009) de cunho neoliberal (SIQUEIRA, 2013).

No caso da PNRS, para além, da interferência dos indicadores do Desenvolvimento Sustentável está o condicionante político fiscal (BRASIL, 2010b) e (PERNAMBUCO, 2015).

A seguir serão tratados, os resultados do segundo e terceiro objetivos específicos, quanto aos objetivos e instrumentos da PERS na amostra da RD AMP.

3.2 Política Estadual de Resíduos Sólidos na CODEAM: para além dos objetivos e instrumentos

No sentido de continuar investigando as dificuldades de implementação da PNRS nas RD AMP, considerando a configuração federalista, de cunho neoliberal (SIQUEIRA, 2013), tanto em seus aspectos quantitativos quanto qualitativos, o segundo e o terceiro objetivos específicos visam mensurar e qualificar as causas das dificuldades de implementação da PNRS no AMP, a partir de seus objetivos e instrumentos, que são suas ferramentas de operacionalização (SIQUEIRA, 2013).

O resultado trata de dados da amostra, a saber, Garanhuns, Lajedo, Correntes e Bom Conselho, no que diz respeito a todos os objetivos e instrumentos da PNRS.

Siqueira (2013) enfatiza que a PNRS tem, como principal instrumento, a logística reversa, visando compartilhar responsabilidade junto com os entes públicos e privados e a sociedade civil, o que evidencia uma política típica de federalismo neoliberal. 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, o que deixa claro que o Estado fracassa no seu intuito de compartilhar responsabilidades, tanto com a iniciativa privada, quanto com a sociedade civil. A exemplo da PNRS, a PERS regulamenta e ressalta ainda mais a logística reversa.

Por ser uma política típica de comando e controle (ALMEIDA, 1997), ela visa a mediação direta do Estado na relação desenvolvimento e meio ambiente (SANTOS, 2007), no sentido de garantir a reprodução das condições de produção (ALTHUSSER, 2002). Os princípios, objetivos e instrumentos da PNRS são mistos, quanto à sua fundamentação

epistemológica, visando uma legitimação, conforme apresentado por Macedo (2002) e Alier (2007).

A política tem objetivos totalmente difusos, sob várias perspectivas ambientais, que vão desde o princípio do consumidor poluidor (princípio desenvolvimentista neoclássico) até o do desenvolvimento sustentável, mostrando que não há uma orientação epistemológica claramente definida (SANTOS, 2007).

Esse mosaico de diferentes perspectivas epistemológicas, perceptível na PNRS, visa a legitimação de seus princípios, objetivos e instrumentos, como sendo de fundamentos científicos e não arbitrários (ALIER, 2007), bem como busca, ainda, atender aos diversos segmentos que têm interesses, geralmente econômicos, no setor de resíduos sólidos (MOURA, 2006) e interpelar a sociedade civil a militância voluntária através da participação compartilhada (SIQUEIRA, 2013).

A seguir, quadro resumo do percentual da amostra, da entrevista 1, quanto a implementação dos objetivos da PNRS.

Quadro 11- Resumo do Percentual amostral , da primeira entrevista , implementação dos objetivos da PNRS.

Resumo percentual da amostra da entrevista 1: implementação dos objetivos da PNRS				
Total de argumentos para implementação dos objetivos da PNRS	Não 08	Sim 16	Para sim, quanto 22	Dificuldade 33
Numéricos- 16	50-5 25-3	100- 8	Parcial 16 Total- 06	Tecnica-09 Econômica- 10 Política-12 Fiscal-02
Percentuais- 100	50- 63 25- 37	100	Parcial-73 Total- 27	Tecnica-27 Econômica- 31 Política-36 Fiscal-06

Fonte: Autora, (2016).

Os objetivos e instrumentos são os mecanismos de implementação das políticas. Conforme apresentado por Siqueira (2013), a multiplicidade de objetivos e instrumentos da PNRS visam um fim único, o compartilhamento da responsabilidade entre os diversos agentes públicos e privados e sociedade civil, pelo princípio da logística reversa e o mecanismo de descentralização nos termos do federalismo, como apresentado por Moura (2009).

Esse compartilhamento de responsabilidades, na prática, acaba não acontecendo. O que ocorre, de fato, é a municipalização das responsabilidades, levando o Estado a não efetivar a contento, o seu papel de mediador, no sentido de garantir a reprodução das condições de produção (ALTHUSSER, 2002), com responsabilidade social (LEF, 2003).

Analisando cada um dos objetivos, isoladamente, temos que: quanto ao objetivo de promover a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, a maioria dos entrevistados entendeu que destinando os resíduos para longe da população está promovendo saúde pública, a partir da gestão dos resíduos sólidos. A resposta foi afirmativa nesse sentido, mesmo em casos onde o destino era o lixão.

As justificativas para a promoção de saúde foram: existência e depósito em aterro sanitário, presença de coletores de recicláveis, educação ambiental, destino adequado do lixo, conscientização ambiental, depósito em local determinado no lixão, coleta terceirizada e não seletiva de lixo.

Ficou claro nas respostas dos entrevistados, que a promoção da saúde não foi relacionada sequer à destinação ambientalmente adequada dos resíduos. Até a presença de coletores e catadores de recicláveis, entre outros aspectos, não relacionados à saúde foram entendidos como promotores de saúde pública. As populações que convivem com o problema ambiental da presença dos resíduos, não são consideradas, como faz deduzir Alier (2007).

É possível perceber as contradições da resposta dos entrevistados, quando até o lixão é entendido como destino adequado, no que diz respeito à promoção da saúde.

Quando perguntado se promove ou não geração, redução, reutilização, reciclagem e/ou tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final, ambientalmente adequada, dos rejeitos, a resposta foi afirmativa em todos os casos.

Como justificativa, foi alegada a criação de associação de catadores e indústria de reciclagem, apoio da indústria (logística reversa), indústria de reciclagem privada, catadores no próprio lixão, coleta total enviada para aterro controlado e presença de catadores clandestinos.

As respostas mostraram que até a presença de catadores sobre o lixão era entendida como trabalho de reciclagem, o destino em lixão também era entendido como adequado porque estava afastado da população. Em alguns casos, os resíduos foram confundidos com rejeitos, cujo destino deve ser unicamente aterro sanitário, nos casos em que não couber logística reversa. As respostas mostram novas contradições. A explicação dada é que afastando o lixo das pessoas mesmo havendo depósito irregular considera-se a situação como tolerável mesmo em detrimento do meio ambiente, aspectos abordados em Alier (2007) e Macedo (2002).

No item relativo ao estímulo da adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, metade dos entrevistados admitiu a existência de dificuldades, inclusive que estas ações ainda se encontravam em fase de planejamento.

As justificativas para a não implementação foram: ainda não efetivado, mas com plano, em fase de implementação junto ao CDL, não implementou porque não tem plano e solicita informalmente, mas não tem uma padronização.

As respostas evidenciam que não há uma determinação de padrões sustentáveis nem de produção nem de consumo de bens e serviços. O principal impedimento alegado foi a ausência ou desconhecimento de parâmetros e de planos. A gestão ambiental tem seus limites em grande parte por dificuldades técnica, como aponta Macedo (2002) e Leff (2001) quando trata da eco tecnologia.

Quanto a adotar o desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais, as respostas não necessariamente foram no sentido de responder à pergunta. Metade dos entrevistados admitiu ter enfrentado dificuldades.

As respostas apresentadas foram: no caso de economia de energia, mas não resultante do lixo, existência de usina de reaproveitamento energético, uso de material reciclável e destino adequado mesmo que ainda não usa aterro, faz coleta de lixo. Em algum caso as respostas obtidas sequer diziam respeito exatamente a adoção de tecnologia limpa como forma de minimizar impactos ambientais. Isso mostra que alguns gestores sequer entendem muito bem os objetivos e instrumentos da PNRS como colocado por Siqueira (2013).

Quanto ao item reduz o volume e a periculosidade dos resíduos perigosos, as respostas obtidas foram no sentido da implementação. Afirmaram ter controle quase total sobre os resíduos perigosos que na maioria dos casos se resume a rejeito hospitalares. No caso dos rejeitos e resíduos hospitalares o procedimento é praticamente o mesmo, coleta especializada terceirizada feita pela mesma empresa em todo o estado.

Um município tem indústrias alimentícias (casas de farinha), que produzem resíduos orgânicos tóxicos, mas há uma indústria de tratamento e reaproveitamento energético e residual destes orgânicos. Um município destina todo seu resíduo para um lixão exceto o hospitalar, destina separado o rejeito hospitalar. Outro município disse fazer coleta específica e destinação adequada, bem como tem projeto de incinerador biogás e usina com aproveitamento total, destino adequado e reciclagem de sacola plástica. Todos os municípios afirmaram dar destino adequado do material hospitalar.

Este item aparece como implementado, visto que os resíduos perigosos gerados, praticante se restringe a rejeitos hospitalares e eles são devidamente destinados em todos os casos.

No item incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados, foram obtidas as seguintes respostas: para um município a reciclagem de material de construção civil, ainda não é viável, mas é viável a reciclagem de plástico papel papelão, desde que se mantenha o ritmo de geração. Tem coleta seletiva na rota de reciclável. Foi respondido por outro que o reciclável tem destino particular, a coleta para reciclagem é feita por catadores no lixão de forma clandestina. Outro respondeu que vai ter no plano, não existe ainda, também foi respondido que a coleta é feita por catadores clandestinos mesmo com limpeza terceirizada.

Pode ser deduzido, a partir das respostas, que grande parte da reciclagem é feita de forma clandestina. Um município tem associação de catadores que vende o material prensado e outro tem indústria particular de reciclagem de sacola, porém na metade dos municípios pesquisados a coleta de recicláveis é feita de forma clandestina, tanto no material a ser coletado para aterro, quanto sobre o material depositado em lixão em um dos casos. Em apenas um município pesquisa há pontos de coleta de recicláveis. Isso mostra que o Estado fracassa no seu intuito principal, de compartilhar responsabilidades com a iniciativa privada e a sociedade civil como aponta Siqueira (2013). Vale considerar a situação de risco e vulnerabilidade dessa população de catadores de recicláveis e moradores do entorno de lixões e aterros, que pouco são contemplados com políticas públicas mas arcam o preço do dano ambiental (ALIER, 2007).

Quando perguntados se fazem a gestão integrada de resíduos sólidos, as respostas obtidas foram: faz em integração interna com outras secretarias, mas ainda não deposita em aterro de terceiros, desconhece Convênio CODEAM, por ser consorciado recebe depósito de outros municípios por força do MP, recebe depósito de outro, mas sem parcerias,

deposita em aterro existente mediante pagamento mas pensa em Consórcio para construir aterro para atender exigências da lei.

As justificativas a essas respostas foram: diz ser adimplente e receber repasse de governo federal desde 2001 e alerta que os consórcios trazem desvantagens para município com aterro, mesmo com o projeto ainda na câmara, recebe lixo dos outros municípios, Convênio CODEAM aprovado na câmara e outro desconhece Convênio CODEAM.

Pode ser deduzido das respostas que alguns gestores desconhecem o PIGRS do Consórcio e também desconhecem, ou estão desatualizados, quanto a situação fiscal dos municípios junto ao CAUC. Para os municípios que depositam mediante pagamento, o Consórcio é entendido como vantajoso para atender as obrigações de implementação da PNRS. Para os municípios com aterro, a condição de consorciado e de recebimento de depósito mediante pagamento é vista como desvantajosa. Os maiores municípios que implementaram parte significativa da política não têm interesse em consórcio.

O depósito de terceiros mediante pagamento diminui a vida útil dos aterros existentes e o dinheiro pago para recebimento dos resíduos é suficiente, apenas, para a operação e não para a ampliação, podendo comprometer a sustentabilidade ambiental da própria política e da sustentabilidade do sistema, nos termos apresentados por Althusser (2002).

Sobre a articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos, foi respondido que: não há cooperação econômica, articulação ainda em projeto, alguns têm projeto de usina e outros com particulares, mas não têm cooperação financeira para formar parcerias, não obstante articulem com as demais secretarias, têm convênio com a CODEAM, produziram projeto para receber ICMS ecológico, participação de múltiplas secretarias, projeto com autarquia de ensino, considerando que uma cooperação técnica da CODEAM é um convênio vantajoso, pois só não poderá fazer um aterro se for em mini consórcio.

As respostas ao item relacionado a uma articulação em nível local, alguns desconhecem ou pouco se relacionam com o CODEAM Consórcios e outros apresentam a dificuldade financeira para firmar relação de convênios e parcerias com a iniciativa privada. A sociedade civil quase não é citada, salvo na condição de coletores eventuais. De fato, a questão econômica é colocada como o grande obstáculo com relação à participação da iniciativa privada.

Mais uma vez, vale ressaltar que, apesar do intuito do Estado de compartilhar responsabilidades, como apresentado por Siqueira (2013), fracassa na PNRS, tanto quanto

as parcerias com a iniciativa privada, que só é firmada mediante financiamentos, quanto com relação a participação voluntária da sociedade civil, que, mesmo sendo significativa, é pouco considerada pelo Estado. A relação com a sociedade civil é vista com antagonismo, ora como contribuição, quando separam os recicláveis para a coleta seletiva, ora como opositora, quando reclamam do serviço de coleta, por exemplo. A participação da sociedade tem contribuído de forma inegável para a implementação da PNRS e de outras políticas federalistas, como coloca Moura (2009).

Quando perguntados se promovem capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos e quanto é feito, as respostas obtidas para este item foram: faz trabalho pontual de conscientização, não porque a limpeza pública é terceirizada, não continuado e a partir da implementação do projeto, trabalho pontual de conscientização de terceirizados.

É possível deduzir que o Estado, de modo geral, tem desinteresse pela operacionalização da coisa pública (MOURA, 2009). Por sua vez, a iniciativa privada tem interesse mediante lucro (ALTHUSSER, 2002).

É comum que, mesmo municípios pequenos e pobres terceirizem o serviço de limpeza pública, assim que podem pagar para licitar o serviço, eles o fazem. Esta prática tem outros interesses relacionados à responsabilidade fiscal e comprometimento com a folha de servidores. A terceirização do serviço de limpeza atende, ainda, a outros propósitos. O lucro é uma meta da iniciativa privada, mas permeia a coisa pública no sistema capitalista, que visa reproduzir suas condições de produção, como diz Althusser (2000).

Quando perguntado se praticam 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, responderam que: parcialmente porque ainda está em projeto, total e diariamente com pessoal próprio, parcialmente pois destina para o lixão, parcialmente pois coleta mas não reduz custo, porque só faz coleta terceirizada, mas, pretende adotar procedimentos para recuperar custos.

Neste quesito as justificativas para as respostas foram: coleta e destino adequado, terceirização da coleta e destino adequado, faz a própria coleta de resíduo para lixão por conta próprio e pensa em usina de beneficiamento para reverter o custo com tratamento de

resíduos sólidos, auto financia a terceirização e pretende adotar procedimentos para recuperar custos.

Fica evidente nas respostas que o que interessa, de fato, é a sustentabilidade econômica, em detrimento à sustentabilidade ambiental, nos termos de Tozani-Reis (2007), visando a reprodução das condições de produção, como coloca Althusser (2000). Como diz Alier (2007), a lógica de mercado se sobrepõe à lógica da natureza. Os municípios também adotam o princípio da economicidade e da responsabilidade fiscal. A preocupação é em cumprir a lei, no que for minimamente obrigatório. Fazem o mínimo, ou seja, terceirizar ou depositar em aterro próprio ou existente, inclusive mediante pagamento.

A indústria do lixo é pensada enquanto investimento privado. A gestão pública cogita a possibilidade de investir no setor, caso ele seja rentável. Um dos entrevistados cogitou a possibilidade da indústria da reciclagem visando minimizar o custo com a limpeza pública, para garantir a reprodução econômica do sistema, como pode se entender em Althusser (2000), no que se refere à reprodução da condição de produção.

A pergunta seguinte foi sobre a adoção de prioridade nas aquisições e contratações governamentais para: a) produtos reciclados e recicláveis. As respostas a esse item foram as seguintes: afirmativo, mas não sabe informar quais itens são prioridades, afirmativo para reaproveitamento de papel e ornamentação festivas, faz informalmente, mas não tem uma sistematização ou normatização e abre licitação com essa cláusula no edital para recicláveis e reciclados.

Como podemos observar, esse quesito depende muito da vontade política e consciência de quem operacionaliza a política. Alguns responderam que não faziam formalmente, porém, mesmo quem implementou este item deu uma justificativa muito mais econômica que ambiental para a escolha, mantendo a lógica de mercado (MACEDO, 2002).

Geralmente, os produtos reciclados são mais baratos. Em alguns casos parece reforçar a tese de que no capitalismo, a gestão ambiental surge apenas a reboque da gestão financeira e econômica, inclusive na esfera da gestão pública.

Quanto ao item b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis - as respostas foram unânimes. Todos responderam que usavam lâmpadas do tipo led. Um deles complementou que exige do funcionalismo o aproveitamento total do material usado.

Na justificativa da resposta aparece uma ânsia por transferir as responsabilidades. Quanto ao Estado, incluindo a quem cabe operacionalizar a política e transfere a

responsabilidade para a sociedade civil. Esta é uma evidência inequívoca do federalismo, conforme Moura (2009).

A sociedade, de fato, pode contribuir com um consumo mais responsável e consciente, o que não isenta o Estado do consumo consciente. Vale esclarecer que, o critério final para o consumo de bens e serviços pelo Estado é o preço deste serviço. O Estado pode adotar padrões de consumo sustentáveis em seus editais, mas ganha a licitação quem apresentar o menor preço exequível.

Como pode ser observado, apesar de uma ação comum, a opção de usar lâmpadas do tipo led é extremamente restrita e não diretamente relacionada ao PNRS. Esse aspecto depende muito de organização e métodos, e não necessariamente de dinheiro para sua implementação. No entanto, pouco foi implementado nesse sentido, em parte devido à falta de clareza dos objetivos da política, em conformidade com Siqueira (2013).

Quando perguntados se promovem a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, as respostas obtidas foram: não tem cooperativa nem projeto para isso, por questões legais e fiscais eles armazenam a sucata, transferem material para a associação de catadores, têm parceria com a iniciativa privada, a qual vende para a China e faz doação de sucatas para reciclagem, incluindo particulares.

A justificativa para esse item é que a indústria da reciclagem não é economicamente viável, não tem recursos para parcerias privadas; a prioridade é destinar para aterro, estabelecem associações se elas contribuírem para reduzir o custo do transporte para um aterro existente.

As respostas confirmam que o interesse nas associações é secundário, o foco é no depósito, o qual é obrigatório. Tanto as dificuldades de implementação quanto o interesse em implementar é de natureza econômica, como aponta Alier (2007). O foco existe em detrimento dos agentes sociais envolvidos. Macedo (2002) apresenta os limites de uma abordagem de gestão ambiental apenas a partir da compensação financeira e do uso de tecnologia para mitigar o dano, em detrimento do meio ambiente. As questões apresentadas como entraves legais e fiscais são reais, porém não procedem neste caso.

Quando perguntados se estimulam a implementação da avaliação do ciclo de vida do produto, a resposta foi de que o faziam parcialmente.

As justificativas para esse item foram: ainda em projeto, fazem leilões de automóveis e de eletrônicos, fazem armazenamento, usam até o fim de vida do produto, evitando o sucateamento e o desperdício.

Como pode ser percebido, não há uma padronização ou sistematização da gestão, neste caso, exceto para os casos em que existe legislação específica e a cobrança da responsabilidade fiscal. Quando não inservível (sem condições de recuperação, nos termos legais) ou em desuso, a sucata pode ser simplesmente armazenada e não devidamente destinada. Aparece aqui, claramente, a dificuldade do Estado em se ocupar da pormenorização da coisa pública, conforme apontado por Moura (2009).

Quanto ao item - 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 - as respostas obtidas foram: faz reaproveitamento energético, usa o sistema “net doc” de gestão de informações, possui usina de reaproveitamento dos resíduos da mandioca e adota logística reversa, reutilização e adoção de procedimentos diversificados.

As respostas a este item foram diversificadas, fragmentadas e, não necessariamente, responderam à pergunta sobre o sistema de gestão. Fica evidente que, em alguns casos, eles desconhecem algo sobre a gestão ambiental, conforme indica Macedo (2002), e fazem confusão com os objetivos da PNRS, como aponta Siqueira (2013).

O último objetivo da PNRS trata de estimular a rotulagem ambiental e o consumo sustentável. Neste sentido, as respostas obtidas foram: no momento não estimulam, agem na educação escolar, mas não junto aos agricultores, têm no projeto, mas ainda não implementaram, desconhecem projetos neste sentido.

Este, de fato, foi o item menos implementado devido ao custo. Na justificativa também aparecem dúvidas quanto aos benefícios do objetivo. Siqueira (2013) afirma que, apesar de múltiplos, os objetivos são confusos e não diretamente relacionados aos instrumentos, o que dificulta atingir as finalidades. Isso leva a uma dificuldade na implementação por parte de quem operacionaliza a política. Os gestores, a quem cabe operacionalizar a PERS, têm pouca familiaridade com seus termos e acabam compreendendo alguns princípios, objetivos e instrumentos de forma equivocada.

Quanto às respostas dadas pelos gestores, apresentam alguns equívocos quando confrontadas com outras fontes. Há uma tendência de responder positivamente a este quesito, bem como, em alguns casos, desconheciam a realidade a este respeito, ou mesmo se respondiam sobre outro aspecto da política, ou sequer sabiam dela por equívoco conceitual. Desta forma, é importante confrontar as respostas obtidas com outras fontes em alguns casos.

A política tem 16 objetivos e quando perguntado se estes foram implementados, as respostas se desdobraram em 24 argumentos, dada a parcialidade na implementação.

Para 63% dos entrevistados, metade dos objetivos não foram totalmente implementados. Para os objetivos dito como implementados, com 22 argumentos, 73% disseram ter implementado parcialmente.

Quanto ao aspecto qualitativo, a natureza das dificuldades de implementação da PERS, com 33 argumentos, foi respondido que: 27% das dificuldades eram técnicas, 31% eram econômicas, 36% que as dificuldades técnicas são resolvidas através do fator econômico, por meio de terceirização ou de licitação. O aspecto econômico, por sua vez, pode ser resolvido retirando o condicionante fiscal de adimplência junto ao CAUC. Em última instância, o impeditivo fiscal para receber transferências voluntárias e financiar a PNRS é de natureza política.

Puderam ser constatadas grandes disparidades entre as respostas dos entrevistados e a verdadeira natureza das dificuldades de implementação da PNRS.

A análise conjunta dos objetivos e dos instrumentos pode oferecer uma melhor configuração das dificuldades de implementação da PNRS, tanto em seus aspectos quantitativos quanto qualitativos.

A seguir, apresentamos um resumo do resultado da entrevista 2 - quanto a implementação aos instrumentos da PNRS no AMP.

Quadro 12- Resumo do percentual amostral da segunda entrevista, relativa à implementação dos instrumentos da PNRS.

Resumo percentual da amostra, da entrevista 2 : implementação dos instrumentos da PNRS				
Total de argumentos para implementação dos instrumentos da PNR	Não-20	Sim-22	Para sim quanto - 30	Dificuldade-42
Numéricos- 24	25-3 50-8 75-6 100-3	25-6 50-8 75-4 100-4	Parcial-21 Total- 09	Tecnica-13 Econômica-7 Política-19 Fiscal-03
Percentuais- 100	25-15	25-27	Parcial-70	Tecnica-31

	50-40	50-36	Total- 30	Econômica-
	75-30	75-18		17
	100-	100-		Política-45
	15	18		Fiscal-07

Fonte: Autora, (2016).

A maioria dos municípios têm ações isoladas no sentido de implementar os objetivos e os instrumentos da PNRS, mas têm dificuldades quanto a finalidade principal de formar parcerias para partilhar responsabilidades, segundo Siqueira (2013).

A seguir, a análise das respostas, item por item, relativa a cada instrumento.

A primeira pergunta relativa aos instrumentos considerou se eles tinham os planos de gerenciamento dos resíduos sólidos. As respostas para esse quesito foram: tinham, mas não sabiam localizar, que o plano estava aprovado na câmara e em fase de implementação, ou na fase inicial de elaboração.

Como este é o principal instrumento da PNRS e é uma condição indispensável para o recebimento, tanto de transferência voluntária, quanto de incentivos fiscais (BRASIL, 2010a), há um interesse maior dos gestores na elaboração dos PGRS. Como não há pessoal especializado para a elaboração dos planos, eles são terceirizados. Algumas vezes o Estado toma a iniciativa na elaboração de PGRS, quando integrado.

Apesar da existência dos planos, a maioria dos gestores sequer conhecia ou conseguiu localizar o documento. A maioria absoluta deles desconhecem seus termos, porém houve o caso de um gestor que participou ativamente da elaboração do plano. Alguns destes planos são anteriores à PNRS e não consta dos objetivos e instrumentos para sua implementação.

A pergunta seguinte foi se os gestores faziam os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos. As respostas a esse quesito foram: foi integrado anterior à PNRS, mas estão devendo as atualizações no sistema, o que é feito por outra secretaria, no entanto faziam o controle do aterro anteriormente e que ainda não tinham plano por este motivo, ainda não faziam, ainda não tinham sido elaborados, só os relativos aos aterros, ainda não tinham plano, acreditavam que seriam feitos no próprio aterro onde depositavam mediante pagamento.

As respostas mostram uma certa transferência de responsabilidades neste caso. Ao se depositar em aterro controlado, a responsabilidade pelos relatórios e inventários também

são transferidos para quem recebe os resíduos. O material depositado é pesado apenas no destino final. Devido ao fato de receber de terceiros, bem como da terceirização dos serviços, um dos municípios, que antes elaborava os relatórios, agora admitem dificuldades e retrocessos no processo de inventários. Este item também é considerado para o recebimento da parcela de ICMS ecológico (PERNAMBUCO, 2015).

Foi perguntado, ainda, se faziam a coleta seletiva, se os sistemas de logística reversa e outras ferramentas estavam relacionados à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Como resposta foi obtido o seguinte: em pontos específico e rota determinada, a secretaria recolhia e repassava para uma empresa que fazia a adequação e o destino final adequados, devolviam o material de logística reversa nas lojas que compravam, faziam coleta seletiva separada nos órgãos públicos, mas estes se misturavam no transporte, que a logística reversa e a coleta seletiva clandestina não eram sistematizadas, faziam coleta separada, mas depois era misturada aos resíduos, que a coleta era feita separada mas misturada ao resíduo.

Siqueira (2013) apresenta a logística reversa como sendo o principal instrumento da PNRS, no sentido de sua intenção de partilhar responsabilidades. A logística reversa costuma funcionar, porque sua implementação depende muito mais da iniciativa privada que dá pública, a quem cabe apenas o controle.

Quanto à coleta seletiva, a parte que cabe à sociedade civil, esta é feita de duas maneiras pontuais. Uma delas é separando o material nos domicílios, mas a coleta no caminhão geralmente misturava todos os resíduos. No caso de pontos de coleta das associações era comum ocorrer a retirada do material por catadores clandestinos. Na outra forma, catadores clandestinos usavam o lixão antes da passagem dos caminhões para coletar para aterros.

A participação da sociedade é um aspecto que carece de implementação. A população pobre, que vive diretamente do lixo, bem como a sociedade civil como um todo, que participa, através da coleta seletiva, faz isso de forma clandestina e desorganizada. A outra forma de ocorrer a coleta seletiva é a catação direta nos lixões. A população carente no entorno dos lixões, retiram do lixo o seu sustento, conforme Alier (2007).

Em seguida, foi perguntado se os gestores incentivavam a criação e a desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Respondendo à questão foi dito que eles fortaleciam a associação e coíbiavam irregularidades, que davam total apoio à cooperativa, a qual prensa e

vende o material reciclável particular terceirizado, que estavam em fase de elaboração de projetos, previsto no plano, mas ainda o faziam individualmente.

Este instrumento também é aplicado, no sentido da participação e transferência de responsabilidades, como colocou Siqueira (2013). No entanto, todos estes instrumentos vão em sentido contrário, a principal meta é substituir todos os lixões por aterros. Neste caso, não há uma prioridade por parte do Estado no tratamento dos recicláveis, delegado à iniciativa da sociedade civil e iniciativa privada.

Quanto ao item relativo à realização do monitoramento e da fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária foram obtidas as seguintes respostas: não multavam mas notificavam, diversas secretarias participavam da fiscalização, a vigilância sanitária multava, faziam vigilância com multa e fiscalização da ADAGRO (estado) e faziam vigilância sanitária, mas não tinham fiscalização municipal. No que se refere a este instrumento, o único órgão de fiscalização efetiva é a vigilância sanitária. Há o apoio de órgãos do estado em alguns casos.

Quando perguntado se promoviam 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, as respostas foram as seguintes: tinham projeto junto às autarquias de ensino, faziam por conta e custo próprios, não havia dinheiro para convênios, sem dinheiro não há interesse em parcerias pela iniciativa privada, não havia interesse das instituições.

Neste caso, a falta de interesse das instituições e a falta de recursos para firmar parcerias e convênios foram colocadas como grandes empecilhos. Só há interesse privado se estiver alguma vantagem econômica, principalmente com relação ao âmbito privado, em conformidade com Macedo (2002). Althusser (2000) também apresenta o lucro como sendo o interesse determinante no Estado capitalista. Na PNRS, o Estado neoliberal não é exitoso em transferir responsabilidades e desvencilhar-se da responsabilidade com a coisa pública, como pretende.

Para o item relativo a se faziam pesquisa científica e tecnológica, as respostas obtidas foram: não sabiam informar, não houve ainda, há na usina de reaproveitamento energético, mas não outras, interna para elaboração do plano com visita a residência.

Há casos de alheamento, desinteresse, dificuldade financeiro entre outros. Este é um instrumento pouco implementado, onde ocorrem pesquisas ficam restritas a mensurar

impactos da construção de aterro sanitário e processos da indústria da reciclagem onde existe. No Agreste Meridional a pesquisa é apenas estatística para elaboração de PGRS.

Quando perguntado se oferecem educação ambiental, as respostas obtidas foram: já foi feito, mas hoje não faz de forma permanente, tem escola ambiental permanente, trabalho pontual de conscientização e de comunicação de uma pessoa nas escolas, tem como disciplina transversal no currículo regular.

Alguns municípios regrediram quanto a implementação do instrumento educação ambiental. Onde ela foi implementada, nem sempre foi feita nos termos da PNRS (Brasil, 2010a). Onde foi implementada Educação Ambiental nos aterros foi retirada como componente transversal no currículo escolar. Por não ser mais ofertada no aterro, o município ficou sem educação ambiental.

A pergunta seguinte foi se recebiam incentivos fiscais, financeiros e creditícios. Como respostas foi obtido: parcialmente e só pela cooperativa, não recebem mais pelo aterro, ICMS pelo aterro e não recebem reciclagem. ICMS ecológico pelo plano e depósito regular, só ICMS socioambiental, pois dependem da criação do Conselho do Meio Ambiente para receber ICMS ecológico.

A política dá ênfase aos instrumentos financeiros, porém, nem todos os municípios conseguem se instrumentalizar no sentido de receberem recursos para financiar a implementação da política nos termos da Lei (SIQUEIRA, 2013).

Na sequência, foi questionado se o município está vinculado ao Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Este é mais um instrumento de natureza fiscal e financeira. As respostas foram unânimes quanto ao desconhecimento destes instrumentos: desconhece não sabem ainda, não porque ainda estão trabalhando no plano, não sabe porque não tem repasse, sem repasses até mesmo de iniciativa privada, ainda em projeto porque está criando o conselho.

Apesar do caráter financeiro do instrumento, os gestores mostram desconhecimento ou falta de interesse e de condições técnicas e instrumentais para implementarem o instrumento. Siqueira (2013) também alerta para os termos dos instrumentos da PNRS serem estranhos para a maioria dos gestores.

Quando questionados se os municípios estavam vinculados ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), responderam que existia vínculo, mas que estava atrasado desde 2009, todo controle era destinado a uma usina de tratamento de reciclados, não porque o controle é feito pelo relatório de depósito mediante

pagamento, não porque não tem plano nem aterro só fazem relatórios do diagnóstico interno.

Os relatórios para o SINIR são condições indispensáveis para a comprovação de regularidade de aterros e associações. No caso de não regularização junto ao sistema, tanto o aterro sanitário quanto todos os municípios depositantes mediante pagamento são comprometidos por falta de regularidade. Esse foi um dos motivos do retrocesso da PERS no AMP em relação ao aterro sanitário de Garanhuns.

Quando questionados se estavam vinculados ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), foi respondido que: para água e esgoto, não sabe porque não tem plano, não sabe informar não sabe se está no plano, vai entrar em funcionamento um projeto terceirizado e acha que é pelo SINISA.

Quanto a esse instrumento, as respostas também mostraram alheamento dos gestores municipais com o instrumento. A propósito do que foi dito por Moura (2009), os sistemas de informações servem para o Estado manter o controle sobre as bases de operacionalização. Essa é uma das principais características do federalismo (MOURA, 2009). É também um dos instrumentos típicos das políticas de comando e controle, mesmo que tenha configuração de mercado (ALMEIDA, 1997).

Foi perguntado se foram criados os Conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde. As respostas foram: ainda estava em fase de planejamento, tinham o conselho desde 2006, inclusive o do meio ambiente, alguns ainda em projeto.

Podemos observar que, apesar da criação dos órgãos colegiados para a sociedade civil, também participar, no sentido de compartilhar responsabilidades, conforme apresentado por Siqueira (2013).

A PNRS não despertou o interesse dos gestores, exceto quando colocado como obrigatório para receber dinheiro da política, muito menos despertou o interesse da população para a sua pormenorização, como era de se esperar (MOURA, 2009).

Foi questionado ainda, se foram criados órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos. Como resposta foram obtidas as seguintes respostas: desconheciam se tinham todos os conselhos, havia projeto para a criação do Conselho de meio ambiente, saúde e políticas urbanas, não sabiam se havia sido criado o Conselho do meio ambiente, que havia projeto em andamento para a criação do conselho.

Diferentemente dos objetivos, que são mais implementados no âmbito estadual, os instrumentos são de implementação mais municipalizada. Também neste quesito, que é

instrumento obrigatório, para recebimento de incentivos, os gestores mostraram alheamento em quase todos os casos.

Os conselhos são os instrumentos que permitem operacionalizar a participação da sociedade civil no sentido de partilhar responsabilidades (SIQUEIRA, 2013), não obstante, há interesse em operacionalizar a coleta seletiva, mas não há interesse na criação dos conselhos, exceto quando obrigatório para receber repasses de recursos. Isto mostra que, a participação esperada por parte da sociedade civil, é apenas operacional e não consultivo/deliberativo.

A questão seguinte foi se faziam parte do Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos. Em todos os casos, a resposta obtida foi que não tinham indústria com resíduos perigosos, não tem atividades perigosas só resíduos hospitalares.

No caso desses municípios que não têm resíduos perigosos, exceto os hospitalares, só os hospitais são cadastrados. Quanto ao destino final desses resíduos perigosos, estes são coletados por uma terceirizada especializada e destinado adequadamente. Por não apresentar rejeitos e resíduos perigosos, os municípios não tem obrigação de fazer o cadastro.

Foi perguntado se faziam acordos setoriais. Foi respondido que: não tinham projeto, alguns tinham projeto mas faltavam recursos pois a prefeitura recolhe sem ônus até para indústria, a prefeitura é quem financia e por uma questão política.

Assim sendo, o Estado também tem dificuldades, no sentido de responsabilizar a iniciativa privada pelo resíduo que ela própria gera. Neste caso, o Estado concorre para a reprodução das condições de produção nos termos de Althusser (2000).

Este é um instrumento da participação da iniciativa privada bem como das demais instituição na PNRS. A questão financeira e política foram apresentadas como justificativa para entraves na implementação do instrumento. O interesse na PNRS fica para quem, ou é obrigado, ou tem alguma vantagem fiscal ou econômica, em última instância (ALTHUSSER, 2000).

Na questão seguinte foi perguntado se adotavam os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles: a) os padrões de qualidade ambiental. As respostas obtidas foram: projeto em andamento, no momento não tem projeto, apenas em plano no projeto a partir de estatística municipal, desconhece e sem projeto, para pregões e nas escolas.

A maioria desconhece a PNMA. Como colocado por Siqueira (2013), a PNRS é um desdobramento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e, para o autor, a política

adota os mesmos instrumentos desta. O termo “o que couber” deixa vago quanto a ser obrigatório e quanto a aplicabilidade, ou não, destes instrumentos.

A seguir foi perguntado sobre b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais Não tem indústrias poluidora perigosas.

As respostas obtidas foram: não são cadastrados porque não têm atividades potencialmente poluidoras, exceto as padarias de subsistência. Assim sendo, esse instrumento não se aplica nesses casos.

Quanto ao item relativo ao Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, as respostas obtidas foram: eles têm o conselho, não são cadastrados, são aleatórios em pesquisa não sistematizada, não têm plano e estão criando o conselho.

O único instrumento adotado são os conselhos e, como apresentado em item anterior, a maioria dos municípios ainda está implementando. A ausência do PGRS é usada como justificativa, na maioria dos casos.

No tocante a alínea d) a avaliação de impactos ambientais, foram unânimes nas respostas. Só o estado faz através da CPRH. Foi justificado fazer levantamento, mas não tem cadastro. Também foi alegada a falta de plano.

No que se refere à alínea e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), as respostas foram: fornece informações, sistema de informações feito de forma avulsa, sem plano e feito pelo pro-rural.

Quanto a este item, porque informaram anteriormente não possuir o sistema, as respostas pareceram desconectas em quase todos os casos. Algumas contraditórias e uma das respostas sequer se aplicava. Nesse sentido, Siqueira (2013) tem razão, pois alguns gestores sequer entendem os instrumentos da PRS, que por vezes são confusos. Os instrumentos da Política de Meio Ambiente, quando couber, implica em inaplicabilidade à PNRS.

No que diz respeito a alínea f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, as respostas obtidas foram unânimes também: o Estado quem faz só através da CPRH. A legislação prevê estadual, mas não se efetiva. Nestes casos a legislação diz que, quando couber, e não obrigatoriamente, em todo caso, o que merece outra crítica de Siqueira (2013), de que estes instrumentos não deveriam constar como instrumento PNRS visto que não se aplica em todos os casos.

Foi perguntado, ainda, se cumpriam os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta. Como resposta foi obtido que: começou a receber resíduos por

determinação do MP, o plano foi feito mediante TAC, teve audiências públicas, não sabe informar se foi devido TAC as novas ações.

A PNRS, por si só, não garante a sua operacionalização. O MP tem sido o principal agente de garantia de implementação da política, no entanto, a forma como ele tem garantido esta implementação, em se mantendo estas mesmas práticas pode não ser sustentável a longo prazo. Grande parte das ações do PM consiste em TAC, que obrigam os municípios que possuem aterro receberem depósito mediante pagamento e os municípios que não possuem aterro a depositarem mediante pagamento. Porém, essa forma de implementar a política não se mostra ambientalmente sustentável nos termos de Tozoni-Reis (2007), sequer garantem as condições de desenvolvimento sustentável, conforme Marwhinney (2005) e também não garantem a reprodução das condições de produção nos termos de Althusser (2002), uma vez que, redundam em esgotamento da vida útil dos aterros existentes, por saturação da capacidade de suporte. Há que se buscar novos procedimentos, no sentido de viabilizar a sustentabilidade a longo prazo.

Por fim, foi perguntado se 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. As respostas obtidas para este instrumento foram: só a operação do aterro, só está acontecendo o pagamento de ICMS ecológico pela associação de catadores, afirmativo apenas para cooperações técnicas, mas não financeira, desconhece em que consiste o convênio do município com a CODEAM, arca sozinho com os custos.

Como constatamos, a cooperação pode ser técnica ou financeira. A participação, tanto da iniciativa privada quanto da sociedade civil, sequer é aludida. O Estado não obtém êxito, então, quanto ao seu propósito de partilhar responsabilidades, nos termos de Siqueira (2013).

O Estado acaba arcando, minimamente, com o incentivo para aqueles municípios que têm alguma condição de atender as exigências da política e aqueles municípios, que não têm condições de atender as exigências para obtenção de incentivos da PNRS, arcam sozinhos com o ônus, custos próprios, para cumprir a obrigação de destino final ambientalmente adequando, geralmente cumprindo TAC do MP com a obrigação de depositar mediante pagamento em aterro existente.

Os instrumentos dizem muito mais da parte operacional e, por isso, da alocação de recursos, principalmente financeiros. Para que a implementação seja efetiva, seriam necessários 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, uma vez que o controle dos recursos ocorre em nível federal e os municípios não têm autonomia política nesse sentido, na perspectiva de Moura (2009).

Moura (2009) aponta, ainda, que no federalismo é comum ocorrer a descentralização da responsabilidade de operacionalizar desvinculada da descentralização orçamentária para este fim. Assim sendo, o Estado sequer cumpre com eficácia e eficiência, 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).

O Estado 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, se tomarmos por base (Siqueira, 2013). 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 AMP, como está presente nos próprios termos da PNRS (BRASIL, 2010a).

A prática integrada consiste em disponibilizar, em aterros sanitários existentes, o que pode comprometer a sustentabilidade a longo prazo, pois os municípios que são pagantes, gastam o dinheiro que investiriam na construção de aterros próprios com os depósitos mediante pagamento, e o aterros dos municípios, que recebe o depósito pago, sofre redução da vida útil, sem que o valor recebido pela operação seja suficiente para ampliar o aterro, quando necessário. Pode se afirmar, que esta condição pode comprometer a sustentabilidade, primeiro ambiental e por fim, sustentabilidade do sistema, se tomarmos por base (ALTHUSSER, 2000).

Não há uma preocupação genuína, nem com a sustentabilidade ambiental, nem social das pessoas que moram no entorno dos lixões e aterros ou vivem da reciclagem, como apresentado por Alier (2007). O meio ambiente e as pessoas são consideradas da mesma forma, no sentido de garantir as condições de manutenção típicas do sistema capitalista, como proposto em Smidth (1986). O que se busca, em última instância, e mesmo assim se tem encontrado resistência, é o uso de políticas públicas como forma de intervenção mediadora do Estado (ALMEIDA, 2007). Mesmo assim, o Estado tem dificuldades na sua condição de garantir a reprodução das condições de produção, nos termos de Althusser (2002).

A redução minimizadora da política, para a ação de depositar mediante 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 elaboração do PIRS ou dos PGRS individualmente é condição indispensável (necessária, mas não suficiente) para o Consórcio, mini consórcio ou municípios isoladamente pleitearem financiamento de repasse direto junto ao governo federal, para operacionalizarem a política (BRASIL, 2010a), não obstante, tem esse instrumento base, sequer foi operacionalizado.

Se os objetivos dizem do que deve ser feito e quanto deve ser feito, os instrumentos tratam de como fazer e com qual recurso fazer. De fato, como aponta Siqueira (2013), não há uma relação articulada entre os objetivos e instrumentos da PNRS visando facilitar a sua implementação.

Os municípios não estão regulares junto ao CAUC, nem regulares quanto ao vínculo no Fundo Nacional do Meio Ambiente e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico são, quase sempre, também inaptos para receberem recursos estaduais o que inviabiliza em grande parte a implantação da política, visto que assim sendo, quanto mais pobre o município, mas fica incumbido de implementar a política com recursos próprios. Alier (2007) discute justamente a questão dos mais pobres pagarem o preço do custo pelo meio ambiente, em todos os sentidos.

Para estas considerações foram analisadas as respostas, quanto aos 24 instrumentos da PNRS e quando couber os da Política de Meio Ambiente. Foram obtidos 20 argumentos para instrumentos não implementados, principalmente, quanto aos da PNMA, quando couber, como apontado por Siqueira (2013).

Para-os implementados, foram obtidos 24 argumentos, a distribuição de frequência dos dados mostra que a maioria dos instrumentos teve alguma implementação, segundo informação dos secretários ambientais, nos municípios da amostra.

Em 30 argumentos, foi justificada a implementação como tendo 70% declarada como implementação prática e 30% declarada como implementação total.

Dos 42 argumentos que trataram da qualidade das dificuldades de implementação dos instrumentos, 31% justificou as dificuldades técnicas, 17% econômicas, 45% política e 7% fiscal.

Como demonstrado, as dificuldades são, em última instância, políticas, porém, enquanto impeditivo fiscal. As respostas obtidas mostram que a maioria dos gestores, genericamente, intui que a dificuldade é política, mas não têm consciência do impeditivo fiscal. Isto é o que pode ser dito, das análises e considerações quanto as dificuldades de implementação dos objetivos e instrumentos da PRS no AMP, em uma perspectiva federalista.

Como foi apontado anteriormente, quanto ao seu caráter reducionista, a PNRS dá primazia a dois aspectos da implementação dos objetivos e instrumentos, em detrimento de todos os outros, a saber: elaboração dos PIGRS para recebimento de ICMS ecológico e destinação final adequada dos resíduos sólidos, com construção ou não, de novos aterros sanitários. A seguir, foi tratado dos planos e destino final dos resíduos.

3.3 CODEAM Consórcios: além dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos e destino final dos resíduos

Esse tópico apresenta os fins últimos da política: seu principal instrumento, elaboração do PIRS e/ou PGRS e de seu principal objetivo que era substituir lixões por aterros, reduzido para, depósito em aterros existentes, mediante pagamento, nos municípios do Agreste Meridional.

O depósito final em aterro sanitário é o único aspecto colocado como exigência obrigatória para o cumprimento de implementação da PNRS, independente de repasse de transferência voluntária ou de financiamento próprio.

A seguir, quadro resumo da amostra e resultado final, quanto a elaboração de PGRS e ao destino final dos resíduos sólidos no Consórcio CODEAM - AMP.

Quadro 13- Resumo amostral, PGRS e Destino final, Consórcio CODEAM - AMP.

Consórcio CODEAM quanto a elaboração de PGRS e ao destino final dos resíduos sólidos.								
CODEAM	Quanto ao PGRS			Quanto ao destino final de resíduos sólidos -				
Município	Tem plano	Não tem	fazendo	Deposita outro Consórcio	Deposita aterro Iati	Deposita aterro Garanhun	Deposita aterro Lajado	Lixão
Bom Conselho			x		x			

Correntes	x					x		
Garanhuns	x					x		
Lajedo	x						x	
Total - nº 24	5	16	03	01	03	06	04	10
Total -% 100	20.8	66.7	12.5	4.2	12.5	25	16.7	41.7

Fonte: Autora, (2016).

Os municípios integrados ao PIGRS de Garanhuns são os municípios de menor IDH-M, nesse sentido a política é válida na perspectiva de habilitar os municípios mais pobres para implementar a PNRS.

Dos cinco municípios que são integrados pelo PIGRS de Garanhuns e também consorciado ao CODEAM Consórcios, nenhum deles ainda está apto para receber ICMS ecológico, por depósito final adequado de resíduos sólidos. O aterro de Garanhuns irregular a partir de dois mil e quatorze.

A integração do plano permitiu a construção de um novo aterro controlado em Iati, ainda em fase de licenciamento, que deverá integrar o destino final adequado de mais dois municípios integrados, provavelmente Águas Belas e Bom Conselho.

Em 2015, menos de 17% dos municípios do Agreste Meridional depositam regularmente. A média do estado é de quase 22% para este ano.

A PNRS permitiu, pela integração, a construção de um novo aterro na RD AMP (ainda em fase de execução), porém, a forma como a política foi implementada, a saber, depósito de terceiro mediante pagamento em aterro existente, diminuiu a vida útil do aterro de Garanhuns, sem que o valor recebido pelo depósito fosse suficiente para a operação de ampliação da estrutura do mesmo. Isto levou a uma saturação da capacidade do aterro para receber novo resíduo, implicando na sua irregularidade, o que diminuiu, significativamente, o percentual de implementação da PNRS nessa RD, que seria de quase 42%, caso do aterro de Garanhuns, se estivesse operando regularmente.

O resultado para a análise dos PGRS e dos aterros do AMP serão apresentadas a análise dos PIGRS Garanhuns e PGRS de Lajedo e Correntes - AMP.

Quadro 14- Planos de Gestão de Resíduos Sólidos no Consórcio CODEAM

Situação dos PIGRS e PGRS no AMP integrado Sertão do Moxotó						
Municípios	PGRS	PIGRS	Antes da	Após a	Objetivos da	Instrumentos da

			PNRS	PNRS	política	Política
Garanhuns		x	X		Não todos	Não todos
Lajedo	x			x	Sim	Sim
Correntes	x			x	Não analisado	Não analisado

Fonte: Autora (2016)

Para efeito de análise dos planos, vale salientar que foram três os planos declarados: PIGRS de Garanhuns, PGRS de Lajedo e PGRS de Correntes. Correntes não disponibilizou o plano para análise por não o ter localizado e o PGRS de Bom Conselho ainda se encontra em fase de elaboração.

O PIGRS é o principal instrumento da PNRS e, por isso, é condição indispensável para o recebimento, tanto de transferência voluntária quanto de incentivos fiscais junto ao CAUC, quanto para recebimento de ICMS ecológico. Por isso há um interesse maior dos gestores na elaboração tanto dos PIGRS em relação a implementação de outros instrumentos da PNRS. Como não há pessoal especializado para a elaboração dos planos, estes, geralmente, são terceirizados através de licitação pública.

Apesar da existência dos planos, a maioria dos gestores tem pouca familiaridade com os termos do instrumento. Alguns desses planos são anteriores a PNRS e não costam dos objetivos e instrumentos para sua implementação.

A elaboração do PIGRS de Garanhuns integrado a RD Sertão do Moxotó, além de puxar para baixo, os RD do AMP, em nada contribui para implementação da PRS nos onze municípios de menores IDH-M, isso mostra que a aptidão, apenas mediante PGRS, não retira a RD da situação de exclusão. É possível que apenas a desindexação fiscal, para financiamento da política, poderia surtir efeito incluyente (ALIER, 2007).

Mesmo o PGRS sendo relevante para habilitar o município a receber repasses de transferências voluntárias e de ICMS ecológicos (BRASIL, 2010a), os municípios são negligentes quanto a esta exigência.

O Quadro 15 mostra a análise das condições técnicas de aptidão para operação dos aterros sanitários existentes na RD AMP.

Quadro 15 - Condição dos aterros sanitários do Consócio CODEAM.

Condição dos aterro sanitário - destino final dos resíduos.
--

Municípios	Licenciado	habilitado	Apto	Status
Garanhuns	Sim	Sim	Não	Irregular
Lajedo	Sim	Sim	Sim	Regular
Iatí	Não	Não	Não	Inoperante

Fonte: Autora (2016).

A destinação adequada é condição indispensável, tanto para a transferência, quanto para o repasse de ICMS ecológico, no tocante ao depósito em aterro sanitário e a compostagem (BRASIL, 2020a; PERNAMBUCO, 2015).

O aterro de Garanhuns estava regular até 2014. O município tem aterro habilitado, mas não apto para depósito de resíduos sólidos, pois carece de ampliação. O depósito encontra-se irregular. É um município apto para receber ICMS ecológico apenas pela associação de catadores.

O aterro de Lajedo se encontra licenciado, apto para depósito, mas o município ainda não se encontra habilitado para receber a parcela de ICMS ecológico em 2015.

O aterro sanitário de Iatí ainda se encontra em fase de licenciamento.

A PNRS envolveu na implementação no AMP dada a condição de irregularidade do aterro de Garanhuns, que saturou, entre outros motivos, devido a forma como a política foi implementada, a saber: por imposição de TAC do MP, depósito de terceiros mediante pagamento até esgotar a capacidade de depósito. Como o valor pago pelo depósito é suficiente apenas para a operação de aterramento, o município não tem condições de ampliar o aterro com verbas próprias, antes do período planejado.

Por fim, segue o resultado da entrevista com o Consórcio CODEAM.

Quadro 16- Resultado do Consórcio CODEAM- AMP.

Resultado do Consórcio CODEAM- AMP	
Perguntas	Respostas
Sobre os municípios atualmente consorciados ao CODEAM consórcios	Águas Belas, Angelim, Brejão, Bom conselho, Cachoeirinha, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeira, Correntes, Garanhuns, Iatí, Ibirajuba, Jucatí, Jupí, Jurema, Lagoa do ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Saloá, São Bento do Una e Terezinha.
A respeito do panorama atual	Três mini consórcios em torno dos municípios que

de atuação do Consórcio no que diz respeito a implementação da PNRS	possuem aterro com intuito de depósito mediante pagamento. Só há intenção em depósito obrigatório, a reciclagem não é prioridade
Quanto aos planos e destino final	Dois aterros operando e um em fase de licenciamento. Três planos prontos e dois em fase de elaboração.
Quanto às dificuldades	Econômica. Liberando os municípios junto ao CAUC, era possível implementar a política.

Fonte: Autora (2016).

O consórcio CODEAM conseguiu articulação para criação de mini consórcios para implementar a política, tendo promovido integração política regional, que é entendida como favorável à implementação (SANTOS et al., 2015).

O Estado adotou consórcios como forma de descentralizar a operacionalização da PNRS, porém, estes consórcios não são específicos para esse fim. A descentralização transforma-se em fragmentação na perspectiva federalista (MOURA, 2009).

A descentralização permite arranjos locais dentre as RD e até interlocuções com outras RD, entre membros do mesmo grupamento e entre os diferentes grupamentos, levando em conta as articulações políticas e afinidades, no sentido de atender a principal meta da PNRS, possibilitando aos municípios destinarem, adequadamente, os seus resíduos.

A descentralização, como estratégia de consórcio, favorece os municípios menores, que não têm condições financeiras, técnicas e políticas para arcarem, sozinhos, com a construção de aterros, ou mesmo terceirizarem, depositando mediante pagamento. Apesar de ela ser favorável, em alguns aspectos, para os municípios pobres que buscam a terceirização da limpeza pública, também gera problemas ao constranger os municípios dos micros consórcios para que depositem mediante pagamento, naqueles municípios que possuem aterro. Esta prática é sustentável a curto prazo, mas, a longo prazo, os depósitos consorciados reduzem a vida útil dos aterros existentes e o valor pago pelos depósitos são insuficientes para ampliar os aterros, quando necessário, o que pode comprometer a sua sustentabilidade.

Os grupamentos, inicialmente, romperam muito as fronteiras das RD para facilitar a formação dos mini consórcios, visando a implementação da PRS e eventuais interesses de empresas que ganharam licitações para elaborar os PIGRS e/ou PGRS.

A grande dificuldade de implementação da PNRS não é exclusiva do Agreste Meridional, onde nem metade dos municípios cumpriram, sequer, a exigência de depositarem mediante pagamento.

Em todo o estado, a dificuldade é resultante da descentralização, da operacionalização da política pelos municípios não ser acompanhada da descentralização econômica, como apontado por Moura (2009). Dos 198 municípios do estado de Pernambuco, apenas 13 estão adimplentes com o CAUC, destes, quase a metade se encontra entre os 11% mais ricos. Só 58 municípios estão aptos para o repasse de ICMS e 52 habilitados para este ano.

Apesar dos resíduos sólidos serem tratados na PNRS como um ativo econômico, para incentivar a iniciativa da indústria da reciclagem, é adotada, prioritariamente, pelo Estado, a medida de aterrar os resíduos, porque é a forma mais fácil e barata de destinar, adequadamente, os resíduos. Em última instância, os objetivos e instrumentos da PNRS visam, prioritariamente, o princípio da economicidade, que busca somente a viabilidade econômica, reduzindo a obrigação dos municípios ao depósito em aterros existentes, desestimulando a implementação dos demais instrumentos da política.

Sequer a ideia reducionista de substituir os 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 pode sequer pagar para depósito. De fato, o modelo de políticas públicas federalistas e a interiorização aumentam as dificuldades de implementação da PNRS no AMP. Para os municípios pobres sobra o autofinanciamento da política. Os ricos tornam-se aptos, habilitados e adimplentes para receberem transferência voluntária de 2% de ICMS ecológico, o que é insuficiente para implementar a política.

Mesmo na hipótese de todos os municípios construírem apenas aterros sanitários como fim último de seus resíduos, seria questionável se o resíduo seria considerado um bem econômico. É incoerente adotar uma política de apenas enterrar estes ativos econômicos, em vez de tentar recuperá-los. O depósito terceirizado mediante pagamento, assim como a construção dos PRIRS, engrossam as estatísticas de implementação da PNRS, mas não resolvem o problema dos resíduos sólidos, na perspectiva da sustentabilidade sem comprometimento das gerações futuras e da sustentabilidade do desenvolvimento.

Como não é do interesse público, os municípios tendem a terceirizar a gestão de resíduos para a iniciativa privada, que acaba ocorrendo na forma mais reduzida da política,

por depósito sob pagamento em aterro existente. O que determina a execução política é uma questão de prioridade, regida pelo princípio da economicidade, fazendo o mínimo e o mais barato possível.

Na prática, em última instância, ocorre a municipalização da responsabilidade com os resíduos sólidos e incentivo a participação privada através da logística reversa e a participação da sociedade nos conselhos, na educação ambiental e na coleta seletiva são minimizados. A parcela da sociedade que tem algum interesse na implementação da PNRS é a que de alguma forma depende do lixo para sobreviver ou obter lucro, são os catadores e empresários da indústria de reciclagem.

Há um esforço para a privatização das indústrias de reciclagem (SIQUEIRA, 2013). No que se refere às questões de influência, a indústria da reciclagem é bastante contraditória. Por um lado, ela é executada por pobres catadores individuais, sem nenhum poder ou associados a alguma cooperativa que busca uma integração social, por outro lado, na indústria de reciclagem propriamente dita, circulam muitos recursos financeiros e são gerados muitos lucros e, por isso, a privatização é ativamente influente, considerando Alier (2007).

O estado federalista, de cunho neroliberal, quer atender, minimamente, e o mais tardiamente possível, o que é estritamente obrigatório, ou seja, o depósito adequado dos resíduos. Nesse sentido, o que é mais fácil não é nem substituir lixões em aterros, é mais simples terceirizar o serviço de limpeza urbana para depositar mediante pagamento. Inicialmente seria a solução mais barata também, mas esconde algumas armadilhas.

A falsa noção de implementação da política e o adiamento da solução definitiva de construir o aterro pode acarretar retrocessos pela diminuição da vida útil dos aterros existentes, a exemplo do que aconteceu com a implementação da PNRS na RD AMP, que tinha em torno da metade dos municípios com a política implementada, mas que ao receber, sob pagamento, resíduos de mais cinco municípios integrados, esgotou a capacidade de depósito no aterro e desde 2014; o aterro sanitário de Garanhuns encontra-se irregular, regredindo na implementação da política.

Como os critérios para repasse de ICMS ecológico foram o aterro e a compostagem, o estado tentou compartilhar a responsabilidade com coleta seletiva e a indústria da reciclagem para a sociedade civil e para a iniciativa privada, respectivamente, tendo encontrado dificuldades neste sentido. No mais, trata os resíduos como se fossem rejeitos, destinando, inadequadamente, para aterros. Se o resíduo é um ativo econômico, não deveria ser simplesmente aterrado e, sim, tratado com fim lucrativo.

Os projetos de parceria com a iniciativa privada também carecem de transferência de recursos para serem implementados. A sociedade civil também deve participar mais ativamente através dos instrumentos colegiados e deliberativos e não só da execução.

As dificuldades de implementação aparecem como a formação de uma espécie de ciclo vicioso. As principais dificuldades elencadas dizem respeito a quatro áreas: técnica, financeira, fiscal e política. As dificuldades técnicas poderiam resolvidas sanando as dificuldades financeiras. A situação financeira, por sua vez, poderia mudar, caso fossem removidos os impedimentos fiscais e os impedimentos políticos, em última instância. A rigor, as dificuldades de implementação da PNRS no AMP podem ser reduzidas a uma dificuldade política.

Os aspectos técnicos, a rigor, não são problemáticos. Os municípios que não possuem quadro de pessoal necessário e suficiente para este fim, poderiam licitar e terceirizar o serviço em diversos itens, caso tenham recursos. Pode ser dito que as dificuldades técnicas podem ser reduzidas a dificuldades econômicas e financeiras. Dizer que as dificuldades técnicas podem ser reduzidas a dificuldades econômicas e financeiras é apenas um indicativo, para dizer que a grande dificuldade de implementação da PNRS seja a questão financeira. A questão financeira, por sua vez, está condicionada a um impeditivo fiscal de natureza política. Existe uma descentralização política para a operacionalização da PNRS, mas esta descentralização política não é acompanhada da descentralização econômica. Como demonstrado, em última instância, os diferentes tipos de dificuldade acabam redundando em dificuldade política.

Este critério fiscal é puramente político. É uma exigência da PNR, 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. Isso explica muito os constantes adiamentos de prazos para sua implementação.

No que se refere à contribuição do estado de Pernambuco para implementação da PNRS, os municípios habilitados passam a contar com, no máximo, 2% de ICMS ecológico para este fim. Como pode ser constatado, os municípios de maior PIB, quase todos da região metropolitana do Recife, recebem repasse voluntário da política. À medida em que ocorre a interiorização, os municípios são menores, mais pobres e, além de não receberem repasse do governo federal por estarem adimplentes com o CAUC, são obrigados a auto financiarem a implementação da política de resíduos sólidos.

CAPITULO VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em políticas federalistas, o Estado tende a se desonerar da coisa pública, atuando apenas como mediador das relações entre a economia, o trabalho e a natureza, para garantir a reprodução das condições de produção. Esta mediação estatal é feita através de políticas públicas, principalmente de comando e controle. A perspectiva política que melhor se aplica ao desenvolvimento sustentável é o federalismo.

Quanto à PNRS, ela é regulatória da relação entre economia e meio ambiente, que não é uma relação paritária. A forma de implementação que se aplica nesses casos é o federalismo, que consiste na des(centralização) de responsabilidades de implementação e centralização de recursos, o que acarreta dificuldades na implementação das políticas, principalmente nos municípios pobres do interior.

A rigor, os indicadores de DS na PNRS influenciam, mas não determinam a implementação da PNRS. Para além deles, existem impeditivos fiscais de natureza política.

Foi demonstrado que os indicadores de Desenvolvimento Sustentável interferem, mas não determinam, a implementação das políticas ambientais, principalmente no contexto de uma configuração política federalista de cunho neoliberal, pois o Estado é, em primeiro lugar, um Estado de direito, com determinação política, jurídica e ideológica.

No caso da PNRS, além da interferência dos indicadores do desenvolvimento sustentável está o condicionante político fiscal, isto é, em última análise, dificuldades técnicas são resolvidas através do fator econômico, por meio de terceirização ou de licitação. O aspecto econômico, por sua vez, pode ser resolvido retirando o condicionante fiscal de adimplência junto ao CAUC. Em última instância, o impeditivo fiscal para receber transferências voluntárias e financiar a PNRS é de natureza política.

Podem ser observadas grandes disparidades entre as respostas dos entrevistados e a verdadeira natureza das dificuldades de implementação da PNRS.

A análise conjunta dos objetivos e dos instrumentos da PNRS ofereceram uma melhor configuração das dificuldades de sua implementação, tanto em seus aspectos quantitativos quanto qualitativos. Os instrumentos dizem como fazer, mas só se pode fazer algo com recursos. Para melhor implementar a PNRS é necessário desvincular o impeditivo fiscal.

A política acabou por redundar em dupla redução, a de substituir lixão por aterros e depois depositar sob pagamento, mas nem isto consegue garantir a implementação, e onde isto foi conseguido, sua sustentabilidade ficou comprometida, a longo prazo.

O Estado, na lógica federalista de cunho neoliberal, tem dificuldade em transferir responsabilidades, tanto para a iniciativa privada (logística reversa), quanto para a sociedade civil (conselhos e coleta seletiva), em parte devido a uma educação ambiental mal implementada e, por outro lado, demandando a partição da sociedade em questões operacionais, mas restringindo as situações onde a participação da sociedade é consultiva ou deliberativa, como nos conselhos.

O que de fato o Estado consegue é a municipalização do serviço de limpeza pública, por isto, o Estado dá primazia em tratar os resíduos orgânicos e se aliena de outras formas de tratamento dos resíduos, principalmente dos recicláveis, de maior apelo econômico, que pode interessar a iniciativa privada.

A qualidade das dificuldades de implementação das PNRS é essencialmente política, por impeditivo fiscal. Retirado o impeditivo, são minimizadas as demais dificuldades. Este tipo de vinculação fiscal condicionante de descentralização financeira é típica do federalismo.

A consideração possível quanto aos PIGRS é que não basta incluir municípios pobres em planos integrados, pois isto não garante a habilitação para os recursos e a implementação da PRS. Quanto aos aterros, a forma reducionista de implementação de depósito mediante pagamento em aterro existente sob imposição do poder coercitivo do estado, pode comprometer a sustentabilidade a longo prazo, pois o depositante gasta o dinheiro para construir o aterro sozinho ou consorciado. Quem recebe o depósito reduz a vida útil do aterro, sem receber o bastante para uma futura ampliação necessária.

O principal papel dos consórcios tem sido a articulação política, no sentido de dilatar os prazos para cumprimento de meta da política e articulação entre os municípios do consórcio, visando formar micro consórcios para operacionalizarem a política. A minimização ocorre porque, quanto mais pobre o município, mais ele é constrangido a auto financiar a implementação da política.

Há falta de interesse do Estado em arcar com o ônus de implementar uma política que não é prioritária. Na dificuldade do Estado em partilhar responsabilidades com outros entes públicos, seja de iniciativa privada ou sociedade civil, transfere toda a responsabilidade para os municípios, a quem cabe operacionalizar a PNRS sem transferir recursos, penalizando os municípios mais pobres, que são demandados a arcar sozinhos com o ônus de destinar, adequadamente, os resíduos sólidos, mesmo de forma minimista, depositando em aterro sanitário existente, mediante pagamento.

A sugestão para otimizar a implementação no AMP é a articulação dos consórcios com as representatividades políticas para proporem, dentro do espaço que a própria PNRS prevê, novas formas de financiamento da política, no sentido dela ser periodizada. Uma implantação mais igualitária da política requer que ela seja priorizada, a exemplo das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com transferência para a saúde e a educação, entre outras, que os municípios, através dos consórcios pudessem receber repasses de transferência voluntária, sem impedimento fiscal.

Outra ação política fiscal da parte do estado foi diversificar o incentivo fiscal ICMS ecológico aos instrumentos da indústria da reciclagem e coleta seletiva para garantir a efetivação de sua principal intenção, que foi de compartilhar responsabilidades com a sociedade civil e a iniciativa privada.

Alguns sujeitos desconheciam, em grande parte, a PNRS, principalmente quanto aos objetivos e instrumentos, o que forçou transformar a entrevista estruturada em semiestruturada, visando esclarecer as perguntas baseadas nos termos da PNRS.

Considerando as possibilidades da pesquisa ser replicável para outros RD, os modelos existentes para a abordagem e avaliação das políticas ambientais são, na maioria, pautados nos indicadores do desenvolvimento sustentável, a saber: indicadores econômicos, indicadores e indicadores sociais. Outros modelos utilizam variáveis positivistas.

Leff (2012) aponta, mas não indica variáveis, no sentido de uma complexidade na abordagem avaliativa das questões ambientais. No que se refere, especificamente à PNRS, acreditamos ser necessário um modelo de abordagem que contemple, principalmente, os indicadores políticos, de modo específico, os indicadores fiscais. Nessa perspectiva, o modelo de análise baseado nos indicadores de desenvolvimento sustentável se mostrou insuficiente, apesar de necessário.

REFERÊNCIAS

ABETRE. Classificação de Resíduos Sólidos. Norma ABNT NBR 10.004:2004-EBRTRE (Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos Sólidos), agosto, 2006. Disponível em: <http://www.abetre.org.br/biblioteca/publicacoes/publicacoes-abetre/classificacao-de-residuos>.

ALIER, J. M. **Ecologismo dos pobres**. Rio de Janeiro, Contexto, 2007.

ALMEIDA, L.T.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, ABDL, FAPESP, 1997.

ALVES, C.L.B. **Crise ambiental e implicações para a emergência de novos paradigmas: perspectivas da economia ecológica e educação ambiental crítica**. X ENCONTRO DA ECOECO, Vitória, ES, Brasil, 2013.

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

BRASIL. **Decreto-Lei Nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967**: dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**: dispõe sobre a unificação dos recursos da caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm.

BRASIL. **Lei Nº. 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, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm.

BRASIL. **Decreto 7404/10 | Decreto nº 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 [...] e dá outras providências. Brasília, Brasil, 2010 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm.

BRASIL. **Plano Nacional de resíduos sólidos**. Governo federal, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, setembro / 2011. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_publicacao/253_publicacao02022012041757.pdf.

CONDEPE / FIDEM - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. **BDE-Banco de Dados do Estado**. Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em: http://www.bde.pe.gov.br/EstruturacaoGeral/conteudo_site2.aspx.

CPRH. **Agência Estadual de Meio Ambiente**. Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/home/41740%3B60186%3B10%3B0%3B0.asp>.

ENGELS. F. **Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem**. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Moraes, 1999. Disponível em: [html: www.jahr.org](http://www.jahr.org).

FLORIANI, D.; KNECHTEL, M.R. **Educação Ambiental, Epistemologia e Metodologias**. Curitiba: Vicentina, 2003.

GEOSISTEMAS, E.P. Ltda. & SECTMA. **Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Município de Garanhuns**, Recife, SEMAS, 2006.

GIL, A.G. **Técnicas de Pesquisa em Economia e Elaboração de Monografias**. 4ª edição, São Paulo, Atlas, 2002.

JCP. **Jornal do Comércio de Pernambuco: o Serasa dos municípios**, em 14 dez 2014. Acesso em: 13 de janeiro de 2015. Disponível em: http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/peernambuco/noticia/2014/12/05/92_porcento-dos-municipios-pernambucanos-inadimplentes-no-cauc-159284.php.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

LEFF, E. **Pensar a complexidade ambiental**. In: LEFF, E. (Org.). A complexidade ambiental. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFF, E. **Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006

LEFF, E. **As Aventuras da Epistemologia Ambiental: da Articulação das Ciências ao Diálogo de Saberes**. São Paulo: Cortez, 2012.

LEFF, E. e MACEDO, Z.L. **Os Limites da Gestão ambiental**. Margem, São Paulo, N° 15, p. 203-222, jun. 2002.

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

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

PERNAMBUCO. **Lei nº 14. 236, de 13 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. Recife, 2010. Disponível em: http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/Lei%2014236;141010;20101229.pdf.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.008, DE 1º DE JUNHO DE 2001**. -Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. (Revogada pela **Lei nº 14. 236, de 13 de dezembro de 2010**) Recife, 2001. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=12008&complemento=0&ano=2001&tipo=&url=>.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 23.941, de 11 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 12.008, de 1º de junho de 2001, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.resol.com.br/textos/Pol%20Est%20Limp%20Urb%20Pernambuco-dec%2023940.htm>.

PERNAMBUCO. **Plano de Gestão de resíduos Sólidos de Pernambuco**. Recife, Julho, 2012a. Disponível em: http://www.cataacao.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Plano_residuosolido_FINAL_002.pdf.

PERNAMBUCO. **Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMIGRS**. Nota técnica. Equipe técnica de resíduos sólidos/SEMAS 9/8/2012b. Disponível em: http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/NT%20PIGRS%209deago;3901;20120820.pdf.

PERNAMBUCO. **Portal da transparência**. Disponível em: <http://www2.portaldatransparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia>.

PERNAMBUCO. **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco: portal do cidadão**. Acesso feito em 15/09/15. Disponível em: <http://cidadao.tce.pe.gov.br/portalcidadao/index.php/lista-de-noticias/68-repasses-do-icms-ecologico-definitivo>.

PORTO-GONÇALVES, C.W. **Ecologia e Capital: quando a teoria não esquece o mundo**. Porto-Gonçalves 2009. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, v. 12, p. 85-90. 2009. URL: http://www.redibec.org/IVO/rev12_r.pdf.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEDO. **Plano de Gestão de Resíduos Sólidos de Lajedo**, Secretaria de Meio ambiente de Lajedo. Lajedo, 2013.

SANTOS, R.B. dos. **Relações entre meio ambiente e ciência econômica: reflexões sobre economia ambiental e a sustentabilidade**. Paraná, UFPR. PR, 2007.

SANTOS, S.M. et al. **Waste management: a case study of the Recife Metropolitan Region, Brazil**. The journal of solid waste technology an management. v. 41, p. 4, 2015.

SCHMIDT, A. **El concepto de naturaleza em Marx**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1986.

SCHORR, J.S; ROGERIO, M.S; CENCI, D.R. **Crise ambiental e desenvolvimento sustentável: postulados de Enrique Leff**. XII Seminário Internacional de Educação do Mercosul. Universidade de Cruz Alta. UNICRUZ, RS, 2015.

SIQUEIRA, L.N. **Dos Princípios e Instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. 2013. Disponível em: <http://www.revistadir.mcampos.br/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/lisandronortonsiqueiradosprincipioseinstrumentospoliticanacionalresiduossolidos.pdf>.

TOZONI-REIS, M. 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, 2007. p.177.

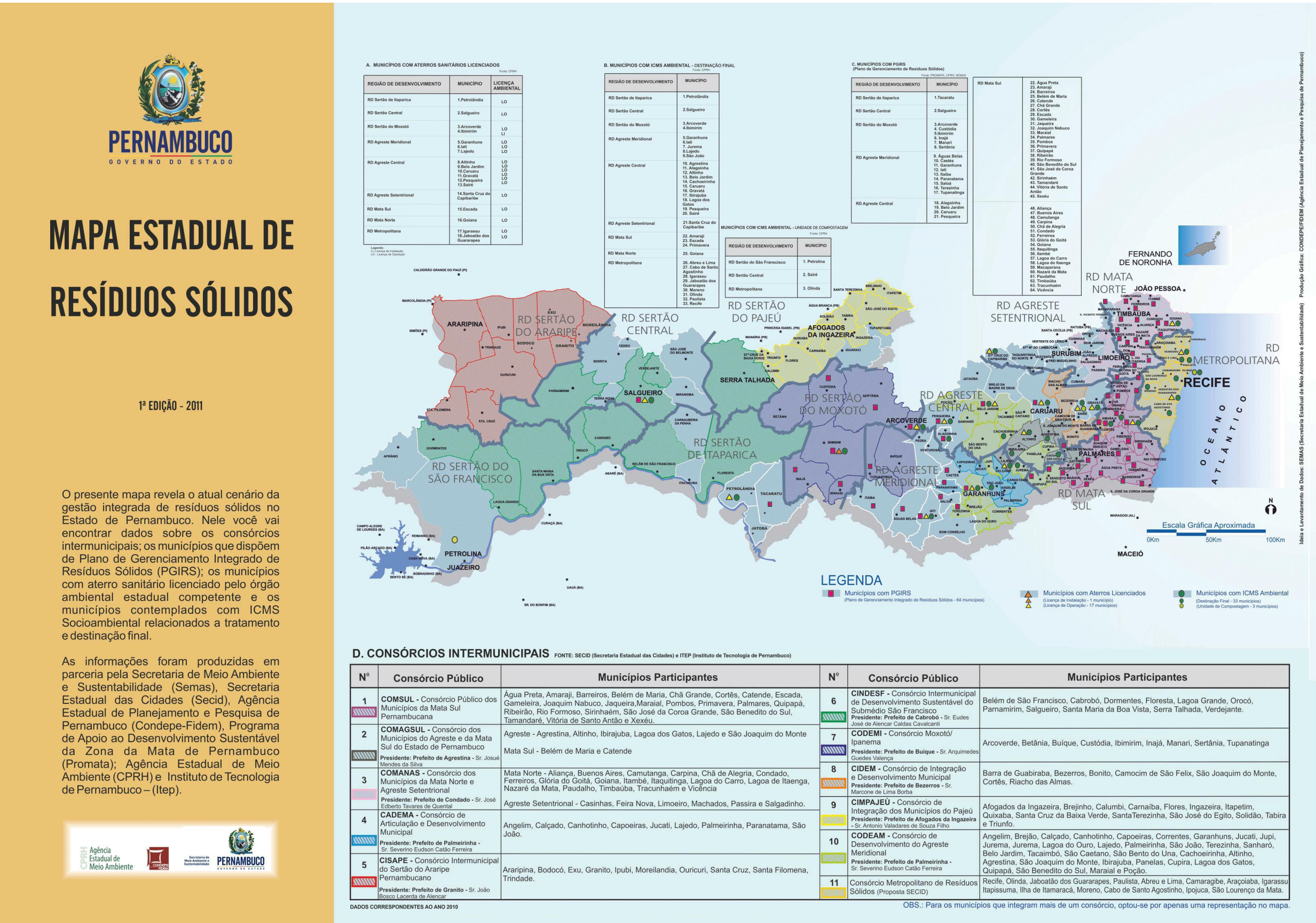
V&C. **Garanhuns acabou com seu lixão 10 anos antes de a lei tornar ato obrigatório**. Garanhuns, 03/08/2014. Disponível em: <http://www.vecgaranhuns.com/2014/08/garanhuns-acabou-com-seu-lixao-10-anos.html>.

V&C. **Garanhuns deixa de operar regularmente aterro sanitário e sai da lista de municípios pernambucanos que dão destinação correta ao lixo, aponta relatório do aponta relatório do TCE**. Garanhuns, 15/09/2015. Disponível em: <http://www.vecgaranhuns.com/2015/09/garanhuns-sai-da-lista-de-municipios.html>.

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

ANEXOS

Figura 133- Mapa de resíduos sólidos no estado de Pernambuco disponibilizado pela Agência Estadual de Meio Ambiente-CPRH (2011).



APÊNDICES

Apêndice A - Entrevista estruturada sobre os objetivos da PNRS, com os secretários de meio ambiente ou similar.

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO AGRUPAMENTO 4: AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO				
Adilma Lopes Brandão ¹ , Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel ² , Claudio Jorge Moura de Castilho ³				
1. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: adilmalopes@hotmail.com; 2. Orientadora e professora do Dept. de Biologia/ Botânica/UFRPE. E-mail: rejane.pimentel@ufrpe.br; 3. Coorientador e professor do Dept. de Ciências Geográficas/UFPE. E-mail: cjmc@ufpe.br.				
Quanto os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos	Não	Porque	Sim	Quanto/ Como
Promove a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental?				
Promove a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos?				
Estimula a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços?				
Adota desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais? Quanto? Como?				
Reduz o volume e a periculosidade dos resíduos perigosos?				
Incentiva à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados?				
Faz a gestão integrada de resíduos sólidos?				
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?				
Promove capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos? Quanto?				
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?				
Adota prioridade nas aquisições e contratações governamentais para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis?				
Promove a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos?				
Estimula a implementação da avaliação do ciclo de vida do produto?				
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?				
Estimula a rotulagem ambiental e o consumo sustentável?				

Fonte: Autora (2015).

Apêndice B - Entrevista estruturada sobre os instrumentos da PNRS com os secretários do meio ambiente ou similar.

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO AGRUPAMENTO 4: AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO				
Adilma Lopes Brandão ¹ , Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel ² , Claudio Jorge Moura de Castilho ³				
Quanto aos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:	Não	Porque	Sim	Quanto /Como
Tem os planos de resíduos sólidos?				
Faz os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos?				
Faz a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos?				
Incentiva a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis?				
Executa o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária?				
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?				
Faz pesquisa científica e tecnológica?				
Oferece educação ambiental?				
Recebe incentivos fiscais, financeiros e creditícios?				
Está vinculado ao Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico?				

Está vinculado ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir)?				
Está vinculado ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa)?				
Criou os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde?				
Criou órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos?				
Faz parte do Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos?				
Fez acordos setoriais?				
Adota, no que couber, instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles: a) os padrões de qualidade ambiental b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente c) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais d) a avaliação de impactos ambientais e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima) f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras?				
Cumpre os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta?				
Recebe incentivo para 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?				

Fonte: Autora (2015).

Apêndice C - Entrevista estruturada sobre a implementação dos resíduos sólidos com a CODEAM consórcios.

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO AGRUPAMENTO 4: AGRESTE MERIDIONAL DE PERNAMBUCO Adilma Lopes Brandão ¹ , Rejane Magalhães de Mendonça Pimentel ² , Claudio Jorge Moura de Castilho ³	
Quais os municípios atualmente consorciados ao CODEAM consórcios?	
Qual panorama atual de atuação do Consórcio no que diz respeito a implementação da PNRS?	
Qual a situação do AMP com relação aos planos e ao destino final dos resíduos sólidos?	
O que dificulta e o que facilita a implementação da PRS no AMP?	

Fonte: Autora (2015).