

III-270 – ESTUDO DA SITUAÇÃO DOS PLANOS DE GESTÃO EXIGIDOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Mariana Giovani Lobo⁽¹⁾

Engenheira Civil pela Universidade Estadual Paulista - UNESP. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil (PPGECiv) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

José da Costa Marques Neto⁽²⁾

Engenheiro Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Engenharia Civil pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP). Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP). Professor Adjunto do Departamento de Engenharia Civil (DECiv/UFSCar)

Endereço⁽¹⁾ e ⁽²⁾: Rodovia Washington Luís (SP-310), km 235- Monjolinho – São Carlos - SP - CEP: 13565-905 - Brasil - Tel: (16) 33066589 - e-mail: engmalobo@outlook.com⁽¹⁾; joseneto@ufscar.br⁽²⁾

RESUMO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) veio para sanar alguns problemas sociais, econômicos e ambientais. Isso por que, o aumento populacional gera proporcionalmente aumento dos resíduos sólidos. Portanto, deve-se melhorar o controle legal do fluxo de resíduos para redução dos descartes irregulares. Como instrumento para auxiliar essas questões, a PNRS exige a elaboração de planos de resíduos sólidos em âmbito nacional, estadual, municipais e microrregionais. Também exige dos grandes geradores planos de gestão, como é o caso canteiros de obras da construção civil. Este trabalho teve por objetivo estudar a situação das elaborações e instituições desses Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos no Brasil. Para tanto, com base no Art.14º da PNRS partiu-se de uma avaliação do atual estágio de implantação dos Planos: Nacional, dos Estados, e ainda, neste sentido, foram estudados os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de todos os municípios do Estado de São Paulo com exigência do Controle de Transporte de Resíduos (CTR) para resíduos da construção civil. Para obtenção dos dados referentes ao panorama Nacional e dos Estados foi realizada busca de informações recentes apresentadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Também foram pesquisados relatórios e documentos oficiais de órgãos federais e estaduais sobre a temática. Para o panorama dos PMGIRS foram analisadas as legislações municipais de cada um dos 645 municípios do Estado de São Paulo. Posteriormente foram identificadas as legislações municipais que continham obrigatoriedade do uso do documento CTR previsto na Resolução do Conama nº 307/2002. Após esses levantamentos, foi possível comparar os dados apresentados pelo Programa Município Verde Azul de 2014 com os dados obtidos na presente pesquisa. Como resultados relevantes, cabe destacar que a ausência de um Plano Nacional oficializado revela situação crítica em todos os cenários de execução da Lei 12.305/2010. Os Estados brasileiros apresentaram melhor situação, pois mais de 50% possuem seus Planos regulamentados. Apenas cinco Estados ainda não possuem Planos. Em relação aos PMGIRS estudados, no geral, constatou-se discrepância entre as informações apresentadas pelo PMVA e a presente pesquisa. Dos municípios paulistas, 47% de fato, possuem seus Planos conforme apresentado no PMVA, enquanto 19% apresentaram informações discrepantes. Cabe concluir sobre a obrigatoriedade dos CTR, que as cidades de grande porte se destacam e revelam coerência, pois mais de 60% possuem tanto seus Planos instituídos por lei como fazem uso do CTR.

PALAVRAS-CHAVE: PNRS, Plano de Resíduos Sólidos, Panorama.

INTRODUÇÃO

Sabe-se que o aumento constante de habitantes nas cidades gera, proporcionalmente, um aumento dos resíduos sólidos urbanos. E, acompanhado desse crescimento tem-se o descarte não adequado de diversas embalagens e itens utilizados pela população que, com passar do tempo, vão se degradando e, se descartados de forma incorreta, podem prejudicar tanto o meio ambiente quanto a saúde humana. Tendo em vista esse problema social, econômico e ambiental, em 2010, a lei nº 12.305 foi sancionada e a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) foi instituída, regulamentada pelo decreto nº7.404 em 2010.

Assim, na espera de uma melhoria para a questão dos descartes irregulares, a PNRS trouxe ferramentas para que fosse possível imprimir um controle legal do fluxo dos resíduos sólidos. Nesse sentido, em seu texto, a PNRS considera os Planos de Resíduos Sólidos como instrumentos tanto para o planejamento quanto para a estruturação do setor público para a gestão dos resíduos sólidos. Os planos são subdivididos da seguinte maneira, de acordo com o Art. 14 da Lei 12.305/2010:

- I. o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
- II. os planos estaduais de resíduos sólidos;
- III. os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
- IV. os planos intermunicipais de resíduos sólidos;
- V. os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;
- VI. os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Desde que passaram a ser exigidos pela PNRS, esses planos trazem o advento de integração dos resíduos sólidos, ou seja, todo o escopo de planejamentos não deve tratar única e exclusivamente de resíduos sólidos urbanos (domiciliares e limpeza urbana), mas também, incluir os demais, conforme descritos no art. 13 da Lei 12.305/2010: domiciliares; de limpeza urbana; de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços; dos serviços públicos de saneamento; industriais; de serviços de saúde; da construção civil; agrossilvopastoris; de serviços de transportes e de mineração.

Em suma, a PNRS passou a obrigar a criação dos Planos, a começar pelo Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o qual deve realizar um diagnóstico do Brasil tornando-se base para a elaboração dos demais Planos. Da mesma maneira, os Planos Estaduais devem servir como base para as microrregiões e os municípios aliado à PNRS para que, com base na elaboração de seus diagnósticos, possam apresentar seus respectivos Planos. Por fim, o Projeto de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) tem seu conteúdo mínimo definido pela PNRS enquanto que o conteúdo final completo é definido mediante termo de referência apresentado pelo PMGIRS e/ou PMRS de cada município ou microrregião. No intuito de elucidar a posição de cada um perante a Política Nacional e a relação entre eles, apresenta-se o fluxograma da Figura 1.

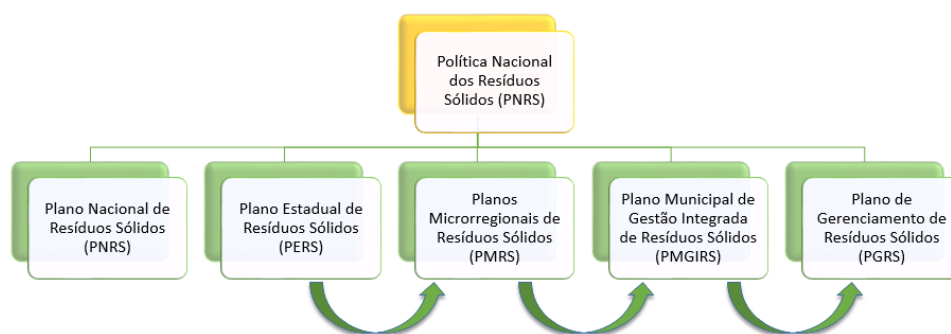


Figura 1 - Relação entre a PNRS e os Planos por ela exigidos.

Mendes e Beck (2017), colocam que a obrigatoriedade de elaboração dos Planos criada pela PNRS a algo que é necessário para o bem da sociedade, ressalta a relevância da mesma, pois, não há uma consciência ambiental espontânea por parte da sociedade brasileira na utilização dos recursos naturais e descarte de rejeitos.

OBJETIVO

O objetivo deste trabalho foi estudar a situação das elaborações e instituições dos Planos de Gestão dos Resíduos Sólidos exigidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos no intuito de avaliar o atual estágio de implantação desses Planos.

METODOLOGIA

Primeiramente, para compor a análise da situação de elaboração e implementação do Plano Nacional e dos Planos de cada um dos Estados brasileiros foi realizada uma busca de informações recentes apresentadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Além disso, também foram pesquisados relatórios e documentos oficiais de órgãos federais e estaduais sobre a temática. Para a obtenção do panorama dos PMGIRS dos municípios do Estado de São Paulo foram analisadas as legislações municipais de cada um dos 645 municípios do Estado. Posteriormente foram identificadas as legislações municipais que continham obrigatoriedade do uso do documento CTR previsto na Resolução do Conama nº 307/2002. Após esses levantamentos, foi possível comparar os dados apresentados pelo Programa Município Verde Azul de 2014 com os dados obtidos na presente pesquisa.

RESULTADOS

A seguir, apresenta-se os resultados obtidos iniciando pelas informações levantadas a respeito do Plano Nacional, em seguida, sobre a situação de elaboração e instituição dos Planos Estaduais e, por fim, o levantamento realizado sobre os PMGIRS voltados aos municípios do Estado de São Paulo, assim como da verificação do uso do documento CTR pelos mesmos.

PANORAMA DO PLANO NACIONAL E PLANOS ESTADUAIS

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos teve sua proposta elaborada e publicada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) no ano de 2012. Contudo, ficou apenas na proposta o que deveria ser peça-chave e norteador base para elaboração dos Planos Estaduais e Municipais. Oito anos passaram desde o surgimento da PNRS e a União ainda não apresentou seu Plano Nacional de Resíduos Sólidos oficial.

De acordo com o último relatório de levantamento de auditoria na política de resíduos sólidos realizado pelo TCU (2015), a ausência de um Plano Nacional desestimula os Estados e Municípios em elaborar seus planos de resíduos, uma vez que faltam diretrizes e estratégias nacionais nas quais os entes federativos possam se orientar. O relatório ainda complementa que se o governo federal não possui um plano aprovado e atualizado, provoca descrédito em relação à PNRS, o que prejudica sua legitimidade ao exigir a elaboração de planos por parte dos Estados e Municípios. Ainda que fosse oficializado nos dias atuais, segundo o relatório do TCU (2015), o documento que contém a proposta do Plano Nacional seria considerado obsoleto não mais condizendo com a realidade atual do país.

Dentre as principais constatações da auditoria realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017) que avalia a execução da PNRS estão: descontinuidade do aporte de recursos aos entes federados; versão atual do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) não cumpre sua finalidade; ausência de clareza no papel do Ministério das Cidades na implementação da Política e baixa efetividade nas capacitações realizadas pelo Ministério do Meio Ambiente. A questão de o SINIR ainda não estar em funcionamento, por exemplo, inviabiliza a obtenção de dados confiáveis a respeito de quantitativos de geração, coleta e destinação dos resíduos.

Em suma, a ausência de um Plano Nacional oficializado pode ser encarado como uma problemática que acaba por gerar descrédito frente a legitimidade da PNRS no país, a qual busca desde que foi criada alavancar uma gestão de qualidade para os resíduos sólidos que são gerados diariamente no país. Infelizmente, não foram apresentadas explicações plausíveis para essa questão pela União até o presente momento.

Sobre os Estados brasileiros, segundo o MMA (2018), dos 26 Estados e Distrito Federal, 16 possuem seus Planos Estaduais elaborados conforme prevê a Lei 12.305/2010. Na Figura 2, apresenta-se todos os estados brasileiros com o *status* em relação à elaboração de seus PERS.

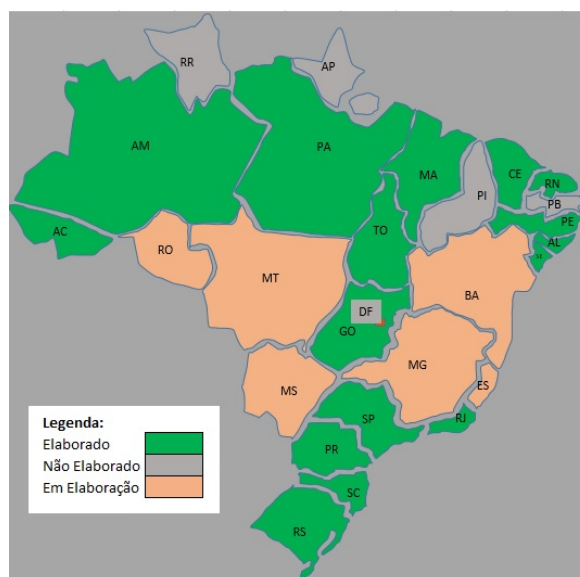


Figura 2 - Situação dos estados brasileiros quanto a elaboração do PERS. Fonte: MMA 2018. Elaborado pelo autor.

Observa-se que na Região Centro-Oeste, apenas o Estado de Goiás apresenta Plano elaborado. As regiões Norte e Nordeste possuem dois Estados, cada, que ao menos estão em fase de elaboração. No entanto, há que se ressaltar que por ser a região com o maior número de Estados, nove no total, o Nordeste possui mais da metade dos Estados com Planos elaborados. Ainda, de acordo com a PNRS, os Planos têm que ser revisados a cada quatro anos e, segundo o MMA (2018), os estados do Rio Grande do Norte, Paraná e Santa Catarina se encontram nessa fase.

Cabe ressaltar que apenas cinco estados não possuem seus planos elaborados, são eles: Roraima, Amapá, Piauí, Paraíba e Distrito Federal. No entanto, suscita-se a reflexão de que apenas os Estados pertencentes às regiões consideradas mais carentes, como no caso da Região Norte e Nordeste, teriam justificativa pelo não cumprimento à lei 12.305/2010. Isso por que, sabe-se que muitas vezes há falta de recursos físicos e financeiros para que consigam cumprir exigências legais como essa. A presença do distrito federal estar nessa relação causa estranheza devido a posição e relevância que ocupa.

PANORAMA DOS PMGIRS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

No Estado de São Paulo, de acordo com a Secretaria do Meio Ambiente-SP, após a aplicação do Projeto de Apoio à Gestão Municipal de Resíduos Sólidos – GIREM, entre os anos de 2012 e 2014, houve uma evolução significativa no número de municípios que elaboraram seus PMGIRS no Estado. Conforme disponibilizado no endereço eletrônico da SMA-SP (2014), dos 645 municípios do Estado, 360 apresentaram seus PMGIRS à Secretaria via Programa Município Verde Azul (PMVA). Sendo que, ao considerar o PMGIRS integrado ao Plano de Saneamento, permitido pela Lei Federal 11.445/2007 desde que seja observado o conteúdo mínimo estabelecido pela Lei Federal 12.305/2010, esse número passou a ser de 429 municípios com Planos elaborados.

Assim, tendo como base o levantamento disposto pela SMA-SP (2014), realizou-se um novo e atualizado, para efeitos comparativos dos últimos quatro anos. Além disso, também foi verificado a presença de leis municipais a respeito da obrigatoriedade de utilização do documento de Controle de Transporte de Resíduos (CTR), o qual é considerado uma das ferramentas de controle do manejo de RCC nas cidades em concordância com as proposições contidas nos PMGIRS no que diz respeito ao gerenciamento dos Resíduos de Construção Civil. Após o acesso às 645 legislações das câmaras municipais paulistas, via endereço eletrônico, compilou-se os dados e realizou um estudo comparativo com os apresentados a SMA-SP (2014), dividindo os municípios em três faixas de porte populacionais: pequeno, médio e grande, os quais são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Comparativo de elaboração dos PMGIRS e relação dos municípios que fazem uso do CTR.

Porte populacional (em mil habitantes)		Nº de cidades por porte	Programa Município Verde Azul (2014)		PMGIRS (2018)		CTR (2018)	
			n	%	n	%	n	%
Pequeno	Até 5	145	86	59	42	29	2	1
	> 5 a 10	123	67	54	47	38	3	2
	> 10 a 25	153	103	67	72	47	9	6
Médio	>25 a 50	87	62	71	51	59	10	11
	>50 a 100	59	45	76	36	61	10	17
Grande	>100 a 500	69	58	84	52	75	38	55
	>500	9	8	89	7	78	9	100
Total		645	429	67	307	48	81	13

* As porcentagens são em relação ao nº de cidades total de cada subdivisão realizada dentro de cada um dos três portes principais.

Das 429 cidades que apresentaram seus Planos à SMA-SP (2014), houve uma redução de 19% na relação desses municípios, considerando a premissa da análise atual de apresentarem seus Planos instituídos por lei, o que revelou uma discrepância em relação aos dados da SMA-SP. Ao analisar por porte populacional, verifica-se que essa redução foi ainda maior nos municípios de pequeno porte, em que o número de municípios em 2014 era de 256, e na pesquisa feita por esse trabalho, o número caiu para 161 cidades com seus Planos instituídos por lei (Figura 3).

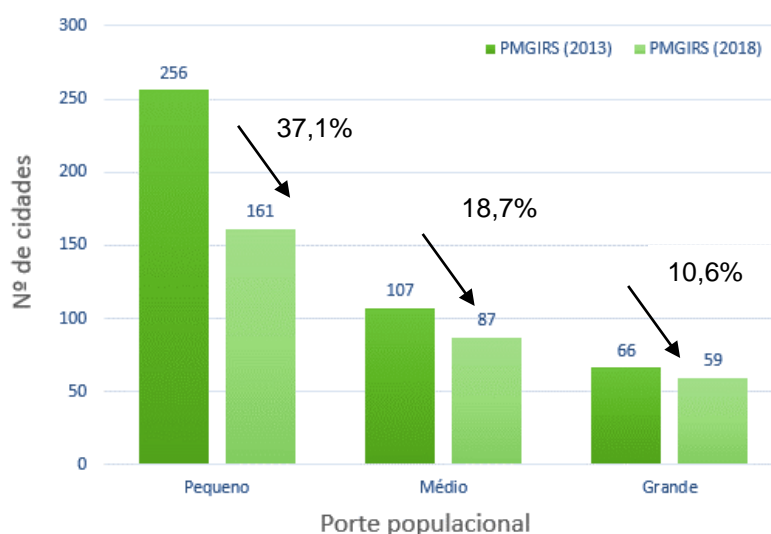


Figura 3 - Comparativo de elaboração dos PMGIRS por porte populacional.

Assim, pôde-se observar que quanto menor o porte da cidade, maior a dificuldade para a elaboração do PMGIRS. E, ainda, a alta discrepância entre os dados obtidos em 2014 e no momento desta pesquisa, revela que de fato, para o PMVA, muitos que alegaram possuir seus Planos, ou não o tinham de fato, ou estavam em fase de elaboração. Fato esse corroborado pelo número atual encontrado de municípios que efetivamente possuem seus planos elaborados e instituídos por legislação municipal.

Uma segunda análise tratou sobre o uso do documento CTR pelos municípios paulistas, na qual manteve-se a mesma premissa utilizada para os Planos. Essa análise em relação a obrigatoriedade deste documento nas cidades teve o intuito de verificar algumas relações com a questão dos PMGIRS elaborados pelos municípios analisados. Isso se deve pois, dentro do Plano Municipal Integrado, consta o Plano Municipal de Gestão de RCC, ou seja, um município que diz possuir um PMGIRS e não apresenta mecanismos de controle para coibir descartes ilegais de resíduos de construção civil, neste caso com o uso do CTR, revela uma problemática em relação a sua gestão de RCC.

Infelizmente, observou-se um número baixo, no qual apenas 81 cidades dos 645 totais existentes no Estado de São Paulo (menos de 13%) apresentam legislação referente ao uso dessa ferramenta de controle do manejo de RCC nos municípios. Foi observado uma representatividade alta do uso do documento nas cidades de grande porte, na qual, dos 78 municípios dessa faixa populacional, cerca de 60% fazem uso do CTR, enquanto que dos 421 municípios considerados de pequeno porte, apenas 3% utilizam a ferramenta (Figura 4).

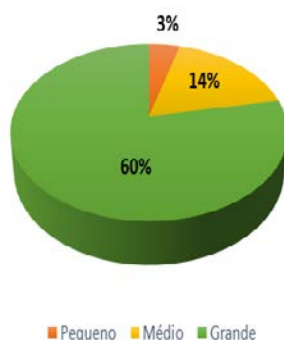


Figura 4 - Gráfico do uso do CTR de acordo com o porte populacional dos municípios paulistas.

Esse resultado revelou uma relação com a questão comentada anteriormente, onde os mesmos municípios, de grande porte, são os que se apresentam em maior número no que diz respeito a terem seus PMGIRS instituídos por lei. Ou seja, ambos os resultados revelam uma coerência por parte das cidades de grande porte na busca por um manejo de RCC adequado, pautado por um controle e fiscalização no intuito de coibir descartes irregulares deste tipo de material.

CONCLUSÕES

Com base no trabalho realizado, concluiu-se que:

A situação atual do Plano Nacional, ou seja, a ausência do mesmo de forma oficializada, revela uma situação crítica em todo o cenário de execução da Lei 12.305/2010. Isso por que, este documento deveria ser a base norteadora para todos os Estados e municípios brasileiros no momento de elaboração dos planos que os competem, além de que gera uma falta de credibilidade e dificulta a legitimidade da PNRS.

Em relação aos Estados brasileiros deparou-se com um cenário, em geral, positivo. Mais da metade dos Estados apresentam seus Planos de Resíduos Sólidos elaborados, estando seis em fase de elaboração e cinco somente ainda não iniciaram, sendo eles: Roraima, Amapá, Piauí, Paraíba e Distrito Federal.

A análise dos municípios paulistas revela uma discrepância significativa entre alegar possuir um PMGIRS, como no caso de 2014, e tê-lo elaborado e instituído por lei em uma análise realizada quatro anos depois como fora o caso deste trabalho. A queda no geral foi de 19%, ou seja, infere-se que muitos municípios no ano de 2014 não forneceram informações reais ao PMVA. A diferença maior esteve para os municípios de pequeno porte, os quais mostraram uma redução mediante a premissa adotada por essa pesquisa de 37%.

A análise do uso do CTR como obrigatório mediante legislação aliado a possuir um PMGIRS sob a mesma premissa, revela como os municípios de pequeno porte tem dificuldade ainda em apresentarem seus Planos bem como apenas 14 dos 421 fazem uso do CTR, enquanto que os de grande porte se destacam e revelam uma ótima coerência sobre essa questão, onde mais de 60% do total de 78 municípios caminham juntos com seus planos e o uso do mecanismo de controle de RCC nas suas cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BECK, C. G.; MENDES, J. S. Desafios das administrações municipais na implementação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos: o caso do Curimatá Paraibano. Revista Principia, v. 1, n. 37, p. 42-52, 2017.
2. BRASIL. Lei Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2010. Disponível em: < <https://goo.gl/bPTyCb>>. Acesso em: maio de 2017.
3. BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em <<https://goo.gl/6hPx3Z>>. Acesso em: junho de 2017.
4. CGU - Controladoria Geral da União. CGU avalia execução da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em <<https://goo.gl/GJZZgM>>. Acesso em: agosto de 2018.
5. MMA - Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Versão Preliminar. Disponível em <<https://goo.gl/T49pPX>>. Acesso em: agosto de 2017.
6. MMA - Ministério do Meio Ambiente. Planos Estaduais de Resíduos Sólidos. Disponível em <<https://goo.gl/FjXphk>>. Acesso em: fev. de 2018.
7. SMA SP - SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Coordenadoria de Planejamento Ambiental do Governo do Estado de São Paulo. Municípios que elaboraram Planos de Resíduos. Disponível em < <https://goo.gl/MKh8nR>>. Acesso em: fevereiro de 2018.
8. TCU - Tribunal de Contas da União. Levantamento sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em <<https://goo.gl/hHYkT3>>. Acesso em: agosto de 2018.