

Aderência à Lei n. 12.305/2010 e operacionalização do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de uma organização pública

Autoria

Adriane Rangel Barbosa
Administração/Universidade de Brasília

Jorge Alfredo Cerqueira Streit
Administração/Universidade de Brasília

Resumo

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída por meio da Lei n. 12.305/2010, tornou obrigatória a elaboração de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) para diversas organizações conforme o seu potencial de geração. Estão incluídas na exigência as organizações públicas, assim como as privadas. Nesse sentido, esta pesquisa objetivou fazer uma análise do PGRS quanto à sua aderência à Lei da PNRS e operacionalização de uma organização pública de Brasília/DF. Para tanto, buscou-se compreender a percepção dos gestores públicos que elaboraram o PGRS acerca de Sustentabilidade e Gestão Ambiental, analisar a concordância do PGRS ao conteúdo exigido e, por fim, explorar aspectos da sua operacionalização sob a ótica dos gestores e do público interno da organização. Foram utilizados como instrumentos de coleta de dados: análise documental, entrevistas semiestruturadas, questionários e, como apoio, observação direta. Portanto, a pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso descritivo, consequentemente, de natureza qualitativa. Os resultados indicaram que os gestores conhecem os principais conceitos da área e estão parcialmente atualizados com a questão legislativa. Apesar de elaborado e acompanhado por profissional capacitado, o PGRS ainda não contempla todo o conteúdo mínimo exigido pela Lei, e ele passará por revisão. O PGRS é, de modo geral, bem operacionalizado. A baixa, mas crescente, participação do público interno ainda é um fator a ser superado. Compreende-se que, na realidade pesquisada, é necessário investir em educação ambiental para servidores e capacitação técnica para os gestores.

Sustentabilidade Socioambiental

ADERÊNCIA À LEI N. 12.305/2010 E OPERACIONALIZAÇÃO DO PLANO DE GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Resumo: A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída por meio da Lei n. 12.305/2010, tornou obrigatória a elaboração de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) para diversas organizações conforme o seu potencial de geração. Estão incluídas na exigência as organizações públicas, assim como as privadas. Nesse sentido, esta pesquisa objetivou fazer uma análise do PGRS quanto à sua aderência à Lei da PNRS e operacionalização de uma organização pública de Brasília/DF. Para tanto, buscou-se compreender a percepção dos gestores públicos que elaboraram o PGRS acerca de Sustentabilidade e Gestão Ambiental, analisar a concordância do PGRS ao conteúdo exigido e, por fim, explorar aspectos da sua operacionalização sob a ótica dos gestores e do público interno da organização. Foram utilizados como instrumentos de coleta de dados: análise documental, entrevistas semiestruturadas, questionários e, como apoio, observação direta. Portanto, a pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso descritivo, conseqüentemente, de natureza qualitativa. Os resultados indicaram que os gestores conhecem os principais conceitos da área e estão parcialmente atualizados com a questão legislativa. Apesar de elaborado e acompanhado por profissional capacitado, o PGRS ainda não contempla todo o conteúdo mínimo exigido pela Lei, e ele passará por revisão. O PGRS é, de modo geral, bem operacionalizado. A baixa, mas crescente, participação do público interno ainda é um fator a ser superado. Compreende-se que, na realidade pesquisada, é necessário investir em educação ambiental para servidores e capacitação técnica para os gestores.

Palavras-chave: Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Sustentabilidade e Gestão Ambiental na Administração Pública.

Abstract: Brazilian law 12,305/2010 has instituted the National Policy on Solid Wastes (PNRS). The solid waste management plan (PGRS), one instrument of PNRS, has become a requirement for many organizations (including the public ones) according to their solid waste generation. This article aims to analyze an public organization's PGRS and its operationalization. The research is a case study, descriptive and qualitative. The data collection instruments used are: documentary analysis, interviews, questionnaires and direct observation. The results showed that the PGRS's managers are partially capacitated. PGRS is adequated to the Law in part because it does not satisfy all the required minimum content. In operationalization, the PGRS fulfills the most part of its content. However, the low involvement of the internal public is still a barrier. It is observed that, in the researched reality, it is necessary to invest in environmental education for servers and technical capacitation for managers.

Keywords: Solid Waste Management Plan. Brazilian National Policy on Solid Wastes. Sustainability and Environmental Management in Public Administration.

1. Introdução

O desenvolvimento econômico e tecnológico associado ao crescimento populacional e à urbanização estimulou o aumento da produção e do consumo. Por conseguinte, elevaram-se os níveis de resíduos sólidos gerados, em especial nos grandes centros urbanos (GOUVEIA, 2012). Nesse sentido, a relevância da temática dos resíduos sólidos tem crescido nos contextos nacional e internacional, o que pode ser observado, por exemplo, na elaboração de leis afins à área.

No cenário brasileiro, por meio da Lei 12.305/2010, foi instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Um de seus instrumentos são os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), que visa, dentre outros objetivos, identificar os resíduos sólidos gerados e definir procedimentos de manejo. A lei da PNRS determina a elaboração de PGRS para diversos geradores de resíduos, destacando-se os estabelecimentos comerciais prestadores de serviços que gerem resíduos que não são equiparados aos domiciliares (BRASIL, 2010). Dessa forma, estão inclusas na exigência instituições de direito privado, assim como público.

Desse modo, considerando-se a obrigatoriedade da elaboração de PGRS para órgãos públicos conforme seu potencial de geração de resíduos sólidos, o objetivo desta pesquisa é analisar o PGRS de um órgão público de Brasília. Para tanto, foram estabelecidos como objetivos específicos: compreender a percepção dos gestores públicos que elaboraram o PGRS sobre aspectos de Sustentabilidade e Gestão Ambiental; analisar a concordância do PGRS à Lei da PNRS e, por fim, explorar aspectos de sua operacionalização através do ponto de vista dos gestores e do público interno da organização pública.

Com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (e através de seus instrumentos, como os PGRS), poderá haver um notável progresso no que tange à gestão sustentável dos resíduos sólidos no Brasil, podendo acarretar na estagnação ou ainda redução da geração deles (CAMPOS, 2012). Desta maneira, esta pesquisa é relevante à Academia, ao passo que contribui com a discussão da temática aplicada ao contexto da administração pública, e às organizações, em especial as públicas, que deverão elaborar seus PGRS.

2. Fundamentação teórica

Os anos que se seguiram à década de 1970 foram expressivos no desenvolvimento teórico da Sustentabilidade. Nesse sentido, em 1987 foi elaborado um dos mais difundidos conceitos de desenvolvimento sustentável, sendo aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a habilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”. A definição, presente no Relatório de Brundtland, é produto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (*WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT*, 1987).

Outro conceito difundido sobre a sustentabilidade é o *Triple Bottom Line*. Ele indica que a sustentabilidade é compreendida como o equilíbrio entre três pilares: ambiental, social e econômico. A expressão, definida por Elkington (1994 apud SARTORI; LATRÔNICO; CAMPOS, 2014), também pode ser denominada como Tripé da Sustentabilidade.

No contexto corporativo, a Sustentabilidade se expressou, dentre outras formas, por meio da Gestão Ambiental. Barbieri (2011) a define como o conjunto de diretrizes e atividades administrativas e operacionais, cujo objetivo é obter efeitos positivos

sobre o meio ambiente: reduzindo, eliminando ou compensando os danos ou problemas causados pelas ações humanas e evitando seu surgimento.

No Brasil, a expressividade das temáticas pode se relacionar com o desenvolvimento do Direito Ambiental, em especial nas últimas duas décadas do século XX. Foi, tendo essa base, que se instituiu a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Yoshida (2012) afirma que a Lei foi criada a fim de preencher uma lacuna nacional existente – a dos resíduos sólidos, visto que, no cenário jurídico brasileiro, o arcabouço legal ambiental é considerado elogiável.

A referida lei é composta por princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotados pelo Governo Federal de forma isolada ou em cooperação com Estados, Distrito Federal, municípios ou particulares visando à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010). Sendo assim, responsabiliza geradores e também o poder público por tais resíduos.

Os objetivos são escritos no Artigo 7º. Sobre eles, é importante destacar a priorização, nas aquisições e contratações governamentais, de produtos reciclados e recicláveis, assim como bens, serviços e obras cujos critérios sejam compatíveis aos padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (XI). Ademais: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (III), atividades que devem seguir tal ordem de prioridade (BRASIL, 2010).

Para esta pesquisa, ainda cabe citar outros objetivos: estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços (III). Ainda: incentivo à indústria da reciclagem na medida em que fomenta a utilização de insumos e matérias-primas originados de materiais recicláveis e reciclados (VI); continuação da capacitação técnica na área de resíduos sólidos (IX) (BRASIL, 2010).

A PNRS apresenta, em seu artigo 3º, diversas definições, entre as quais: resíduos sólidos, rejeitos e, conseqüentemente, destinação e disposição finais ambientalmente adequados. Por resíduos sólidos, entende-se que representam materiais, bens, substâncias ou objetos (nem sempre em estado sólido), que são descartados como resultado das atividades humanas em sociedade (XVI). Por suas características e seu valor econômico, devem, portanto, ser destinados. A destinação final ambientalmente adequada refere-se à reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação, aproveitamento energético, entre outros (VII).

Os rejeitos, por outro lado, não possuem mais possibilidades de reutilização ou reciclagem, tornando sua recuperação ou tratamento inviáveis tecnológica ou economicamente (XV). Portanto, eles devem passar pela disposição final ambientalmente adequada. Isto quer dizer a distribuição ordenada desses rejeitos em aterros, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e minimizar os impactos ambientais adversos (VIII) (BRASIL, 2010).

A fim de aplicar seu conteúdo, a PNRS apresenta dezenove instrumentos no corpo de seu texto. O primeiro deles são os planos de resíduos sólidos, que podem ser: o Nacional, os estaduais, os microrregionais e de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, os intermunicipais e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, conforme o Artigo 20, deverão ser elaborados por grandes geradores de resíduos como os de saúde, indústrias, de construção civil e também por estabelecimentos comerciais prestadores de serviço que gerem resíduos perigosos ou que não sejam equiparados aos produzidos em domicílios (BRASIL, 2010).

Um PGRS deve contemplar uma série de conteúdos conforme o mínimo exigido pela PNRS em seu artigo 21:

- I - descrição do empreendimento ou atividade;
- II - diagnóstico dos resíduos sólidos gerados ou administrados, contendo a origem, o volume e a caracterização dos resíduos, incluindo os passivos ambientais a eles relacionados;
- III - observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa e, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:
 - a) explicitação dos responsáveis por cada etapa do gerenciamento de resíduos sólidos;
 - b) definição dos procedimentos operacionais relativos às etapas do gerenciamento de resíduos sólidos sob responsabilidade do gerador;
- IV - identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas com outros geradores;
- V - ações preventivas e corretivas a serem executadas em situações de gerenciamento incorreto ou acidentes;
- VI - metas e procedimentos relacionados à minimização da geração de resíduos sólidos e, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, à reutilização e reciclagem;
- VII - se couber, ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, na forma do art. 31;
- VIII - medidas saneadoras dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos;
- IX - periodicidade de sua revisão, observado, se couber, o prazo de vigência da respectiva licença de operação a cargo dos órgãos do Sisnama.

§ 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.

§ 2º A inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não obsta a elaboração, a implementação ou a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento:

- I - normas sobre a exigibilidade e o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos relativo à atuação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- II - critérios e procedimentos simplificados para apresentação dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos para microempresas e empresas de pequeno porte, assim consideradas as definidas nos incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, desde que as atividades por elas desenvolvidas não gerem resíduos perigosos (BRASIL, 2010).

Destarte, os instrumentos da Lei 12.305/10 são fundamentais para a efetiva implementação da Política. Os planos de resíduos sólidos são essenciais, visto que o planejamento é um dos principais instrumentos de gestão. Uma vez que definem os meios pelos quais os objetivos serão atingidos, eles podem ser considerados uma base para uma boa execução da Política (CRESPO; COSTA, 2012). Os PGRS, visto sua aplicabilidade em organizações, podem contribuir para o surgimento de novas tecnologias e políticas públicas em diversos processos da logística reversa, como: separação, descontaminação, reciclagem, tratamento e destinação final de resíduos sólidos (KUDRJAWZEW, 2012).

3. Métodos e técnicas de pesquisa

Por representar um método de investigação empírica acerca de um fenômeno em sua real conjuntura, esta pesquisa é classificada como um estudo de caso. Portanto, quanto ao tipo, é qualitativa (YIN, 2010). A pesquisa também é considerada descritiva, visto que sua principal finalidade é detalhar as características de uma população específica (GIL, 1999).

A organização que é o objeto deste estudo é composta por duas instituições do Ministério Público brasileiro, cujo edifício-sede é compartilhado entre os dois. Esta é a razão pela qual compuseram um único grupo de gestão socioambiental, responsável pela elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos das unidades.

Uma das instituições é um dos órgãos do Ministério Público da União. Sua função está voltada à profissionalização de alto nível de seus membros e servidores. A outra instituição é uma unidade local do Ministério Público Federal, cujo objetivo é atuar nos casos federais de primeiro grau no âmbito do Distrito Federal.

Os instrumentos selecionados para o desenvolvimento desta pesquisa foram análise documental, entrevistas e questionários, com o apoio da observação direta. A análise documental consistiu no estudo e comparação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos dos órgãos em análise com o Artigo 21 da Lei da PNRS, que estabelece o conteúdo mínimo do Plano. Dessa forma, buscaram-se semelhanças e diferenças a fim de verificar a adequação do PGRS à Lei. Complementarmente, também foi feita uma breve análise da cartilha “Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos: Instrumento de Responsabilidade Socioambiental na Administração Pública”. Ela foi elaborada em 2014, pelo Ministério do Meio Ambiente, e tem como objetivo auxiliar “órgãos e entidades públicas que buscam implementar ou aperfeiçoar iniciativas de sustentabilidade na área de gerenciamento de resíduos sólidos” (BRASIL, 2014).

As entrevistas foram realizadas com 50% da comissão do grupo de gestão socioambiental. Assim sendo, dos seis componentes, três foram entrevistados: a coordenadora, um componente da área ambiental e outro da social. O roteiro de entrevistas seguiu o padrão semiestruturado a fim de permitir uma maior liberdade aos respondentes. O instrumento visou atingir aos dois objetivos de pesquisa: verificar a adequação do PGRS à Lei, sob o ponto de vista de seus elaboradores, e a sua operacionalização. Para interpretar o conteúdo das entrevistas, foram seguidas as regras de fragmentação conforme a “Análise de Conteúdo” de Bardin (1977). Dessa forma, foram definidas unidades temáticas de acordo com os objetivos específicos para, então, serem realizadas comparações entre as respostas dos entrevistados em cada categoria.

Os questionários tinham por finalidade conhecer, para análise, a percepção do público interno dos órgãos acerca da operacionalização do PGRS elaborado pelo grupo de gestão socioambiental, assim como outras ações afins desenvolvidas pelo Grupo. O questionário, quanto ao tipo de pergunta, combinou aquelas abertas e fechadas e, quanto à aplicação, foi desenvolvido por e-mail. A maioria das perguntas foi elaborada de acordo com o método da escala do tipo Likert. As questões abertas tinham como objetivo aprofundar as perguntas fechadas, razão pela qual não eram obrigatórias.

Devido ao tamanho da população poder ser considerada pequena, uma vez que é composta por aproximadamente 500 indivíduos, foi estabelecido como amostra 10% de seu total. Dessa forma, a amostra foi estipulada como de, no mínimo, 50

indivíduos respondentes. Para a análise dos dados coletados por meio dos questionários, foram gerados gráficos para cada um dos questionamentos. Dessa forma, foi possível comparar as perguntas em escala do tipo Likert por meio de estatística descritiva de frequência. Para as perguntas abertas, foram seguidos procedimentos semelhantes aos tomados para a análise das entrevistas.

Afinal, obteve-se como apoio aos demais instrumentos de pesquisa a observação direta. Isto se deve ao fato de que a pesquisadora atuou por dois anos como estagiária em uma das instituições objeto da pesquisa.

4. Resultados e discussões

Nesta seção são apresentados os resultados das pesquisas conforme os objetivos específicos e são levantadas discussões a fim de relacioná-los ao referencial teórico. Buscou-se compreender a percepção de gestores públicos sobre aspectos de Sustentabilidade e Gestão Ambiental. Em seguida, analisou-se a aderência do PGRS à Lei da PNRS. Por fim, foram discutidos aspectos da operacionalização do PGRS sob a ótica de seus elaboradores e do público interno da organização.

4.1. Percepção de gestores públicos sobre aspectos de Sustentabilidade e Gestão Ambiental

O artigo 22 da lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos expressa que:

para a elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nelas incluído o controle da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, será designado responsável técnico devidamente habilitado (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, porém, a Lei, assim como seu Decreto Regulamentador, não especifica qual é a habilitação necessária para tal. Desse modo, buscou-se descobrir, além da educação formal, qual é a percepção dos gestores públicos componentes do grupo de gestão socioambiental acerca de Sustentabilidade e Gestão Ambiental.

Levantou-se durante as entrevistas que o PGRS foi elaborado por apenas uma servidora, a coordenadora do Grupo. Além de graduada em Direito, ela é especialista em Direito Ambiental, podendo-se interpretar que cumpre a exigência do artigo 22. Os demais componentes do Grupo, por outro lado, não possuem formação na área.

Isto posto, é necessário compreender como é feita a composição do grupo de gestão socioambiental dos órgãos. Os entrevistados explicaram que, a cada reedição do Grupo, é elaborada uma Portaria, assinada pela mais alta autoridade de ambos os órgãos, designando seus componentes. Para tanto, em um momento anterior, é realizado um contato informal com os servidores que apresentam interesse, afinidade com a área ou que possuam alguma experiência, onde são apresentadas as principais propostas e a forma como o trabalho será desenvolvido.

Por se tratar de um serviço não remunerado e que se acumula à função original, é desafiador encontrar quem queira compor o Grupo. O Entrevistado A diz que “é muito difícil às pessoas se comprometerem com a questão socioambiental, então as pessoas estão sempre trocando”. Ratificando a ideia, o Entrevistado C complementar que “é difícil conseguir pessoas para isso. O incentivo é pela consciência, porque é um trabalho voluntário”.

Reconhecendo a existência de múltiplos significados para o termo Sustentabilidade, os entrevistados foram questionados acerca de sua compreensão do vocábulo. O conteúdo das respostas revelou uma grande aproximação à ideia de desenvolvimento sustentável proposta no Relatório de Brundtland (*WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT*, 1987). Em outras palavras, demonstraram uma preocupação com as gerações e seu futuro. Apesar disso, todos os entrevistados enfatizaram a abordagem ambiental, não citando as questões sociais ou econômicas, que compõem o clássico Tripé da Sustentabilidade de Elkington (1994 apud SARTORI; LATRÔNCIO; CAMPOS, 2014).

Seguidamente, inquiriu-se aos entrevistados acerca do papel da administração pública na busca pela sustentabilidade. As respostas indicaram um viés econômico e expressaram o poder do Estado. Para o Entrevistado C, o papel da administração pública se refere à questão do poder público ante ao privado. Neste sentido, foi dito que ele deve levar uma conscientização aos cidadãos acerca da importância da sustentabilidade e do desenvolvimento. O Entrevistado conclui que “o Estado interfere na organização civil ou meio privado na medida em que este interfere no todo, em especial na questão financeira”.

O Entrevistado A, por outro lado, disse achar tal papel de “fundamental importância desde que não haja interesses por trás disso”. Ele quis dizer que há espaço para boas ações, mas que se houverem gestores mal-intencionados e que respondam aos interesses de empresas, elas não terão os resultados esperados. Por fim, o Entrevistado B indicou que a administração pública deve incentivar cada vez mais a busca pela sustentabilidade e reconhecer a conta verde, não só como econômica. Neste sentido, ele reconhece que a mentalidade vem mudando, e que gestores em posições estratégicas têm, cada vez mais, dado importância à questão.

Tais relatos corroboram com a ideia de que a Administração Pública, como grande consumidor ao aplicar os recursos públicos, assume a responsabilidade por externalidades, que podem se dar nos níveis social, ambiental e econômico, cabendo a ele ter comportamentos exemplares (MACHADO, 2002). Nesta mesma ideia, a administração pública deve dar exemplo e atender às expectativas da sociedade (BRASIL, 2014).

Por outro lado, a questão financeira se destacou quando perguntados acerca das questões influenciadoras da administração pública na busca pela sustentabilidade. “Infelizmente, eu não acredito que o Estado esteja tão preocupado com a questão do Meio Ambiente, até pela questão das leis, que favorecem os agrônomos, por exemplo. Racionamento de água, economia de energia... isso diminui os gastos do Estado, se relaciona à questão orçamentária”, indicou o Entrevistado C.

O Entrevistado A ainda lembrou a perspectiva de imagem. Ele falou que, por vezes, a intenção é “se sair bem na fita diante da população”. Assim, ele acredita que, em geral, “é difícil ver a administração pública querendo investir em alguma coisa que em curto prazo não dá retorno”, visto que o reconhecimento não seria dado à gestão atual.

Com relação ao conhecimento das legislações ambientais que podem afetar a realidade da administração pública, foi observado que apenas parte do Grupo as conhece. Como a gestão é de responsabilidade social e ambiental, o indivíduo entrevistado responsável pela parte social não soube citar o requisitado. Os outros dois entrevistados, por outro lado, mostraram ter conhecimento e estar atualizados da questão, citando inclusive o conjunto de normas ISO 14.000 e a iniciativa A3P.

4.2. Aderência do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos à Lei n. 12.305/2010

O artigo 21 da lei em estudo, conforme expresso no referencial teórico, traz o conteúdo mínimo exigido para um plano de gerenciamento de resíduos sólidos. Este ponto de análise foi desenvolvido por meio da comparação entre os documentos e a questão ainda foi incluída no roteiro de entrevistas direcionado aos gestores do grupo de gestão socioambiental.

Para a primeira parte desta análise, foi possível concluir que o PGRS ainda não contempla todo o conteúdo mínimo do artigo 21. O PGRS apresenta a identificação dos órgãos (conforme o Inciso I), um inventário dos resíduos gerados administrados (em parcial concordância com o Inciso II, que exige, além da descrição, origem, volume, caracterização e passivos ambientais relacionados). O Plano apresenta também a identificação dos responsáveis pela elaboração do plano e procedimentos de recolhimento (que também cumprem em parte a exigência do Inciso III).

Em adição ao apresentado, o PGRS analisado apresenta etapas prévias realizadas, justificativas para a elaboração do Plano (normas legais), conceitos e definições. Ele contempla também um tópico de ações e propostas relacionadas aos resíduos reaproveitáveis, assim como sugestões que visam promover a melhoria dos procedimentos. Este conteúdo vai além do exigido pela PNRS.

Cabendo um adendo, é importante citar a cartilha “Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos: Instrumento de Responsabilidade Socioambiental na Administração Pública” de autoria do Ministério do Meio Ambiente. Conforme já apresentado, seu objetivo consiste no auxílio à implementação ou ao aperfeiçoamento de iniciativas sustentáveis na área dos resíduos sólidos, tendo como expectativa “facilitar a elaboração dos PGRS” (BRASIL, 2014).

A citada cartilha apresenta uma série de informações acerca de Legislação e Normas, conceitos, produção e consumo sustentáveis. Apesar disso, foi possível verificar que até mesmo a cartilha não contempla todo o conteúdo mínimo. Ela sugere um modelo baseado no Plano de Gestão Socioambiental da Agenda Ambiental na Administração Pública, a A3P. Em sequência apresenta: descrição do empreendimento ou atividade (com dados da Instituição e do responsável pela implementação do PGRS), diagnóstico (nome dos resíduos, composição principal, frequência de geração, quantidade gerada e classificação – sem passivos ambientais relacionados), gerenciamento dos resíduos sólidos (segregação, coleta, armazenagem, transporte e destinação final) e participação das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Por fim, a cartilha apresenta algumas informações adicionais, onde trata de forma superficial outros tópicos da exigência.

Para a segunda parte desta análise, tomaram-se como base as entrevistas. Sob o olhar da coordenadora do grupo de gestão socioambiental, responsável pela elaboração do PGRS, ele ainda não contempla todo o conteúdo mínimo do artigo 21. Sobre isso, ela apresenta algumas dificuldades pelas quais passou, referindo-se à impossibilidade de realizar *benchmarking* com outros órgãos da Administração Pública. Ela diz que “quando todo mundo (os outros órgãos) fala a mesma língua, todo mundo vai agindo igual, mas ninguém está seguindo esta linguagem ainda”. Isto porque, ela complementa, que “mesmo a exigência sendo de 2010, ela ainda não pegou”.

A respeito dos desafios na elaboração, os entrevistados reforçaram que faltaram boas práticas. Isto porque, além de acompanhar na Lei, o PGRS foi elaborado

tendo-se como parâmetro os poucos planos de outros órgãos existentes, como por exemplo, o da Câmara e do Senado. O problema, conforme revela a Coordenadora, é que “a Lei (da PNRS) ainda não está sendo totalmente aplicada. Não são todos os órgãos que têm; na verdade, a maioria não tem PGRS ou Plano de Logística Sustentável”.

Refletindo acerca destes argumentos e do artigo 21, é possível supor que, além da ausência de boas práticas e orientações mais precisas, a dificuldade na elaboração do PGRS pode estar relacionada ao próprio conteúdo mínimo como um todo. Em outras palavras, como apresentado pelo artigo 20, os geradores que deverão elaborar os PGRS são extremamente diversos, com realidades completamente distintas. Neste sentido, é possível conjecturar que alguns dos itens exigidos não sejam totalmente compatíveis com a realidade da administração pública, podendo, até mesmo, serem economicamente insustentáveis.

Somado ao apresentado existe ainda outro desafio. De acordo com a Lei Distrital n. 5.610/2016, grandes geradores, ou seja, instituições públicas e privadas que geram mais de 120 litros de resíduos sólidos por dia, serão integralmente responsáveis pelo gerenciamento ambientalmente adequado e seus ônus decorrentes. Dessa forma, deverão se cadastrar junto ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal (SLU), o que, para tanto, exige um PGRS ao molde da Lei da PNRS (BRASIL, 2016).

Destarte, o PGRS analisado deverá passar por uma validação, ou seja: deverá ser reconhecido pela alta administração dos órgãos. Para tanto, ele está sendo revisto, e passará por algumas mudanças a fim de buscar cumprir integralmente a exigência da Lei.

4.3. Aspectos da operacionalização do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos

Tendo-se em vista a transversalidade da temática estudada e do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos em uma organização, buscou-se compreender alguns aspectos da operacionalização do PGRS sob a ótica de seus gestores e também do público interno. Isto porque estes, assim como aqueles, são fundamentais para o alcance dos resultados planejados.

Tendo-se como base a observação direta apoiada na realidade experimentada pela pesquisadora e nas entrevistas, foi possível observar, em um primeiro momento, que, de forma geral, o PGRS é bem operacionalizado. Isto se justifica pelas etapas de manejo – coleta, armazenagem, transporte e destinação – possuírem procedimentos já especificados e sedimentados na realidade dos órgãos, cada qual com seus respectivos responsáveis.

Não obstante o apresentado, em razão do caráter transversal do tema, é essencial que haja a consciência do público interno das casas. Eles não devem ser alheios às ações e propostas do grupo de gestão socioambiental, uma vez que influenciam no resultado alcançado.

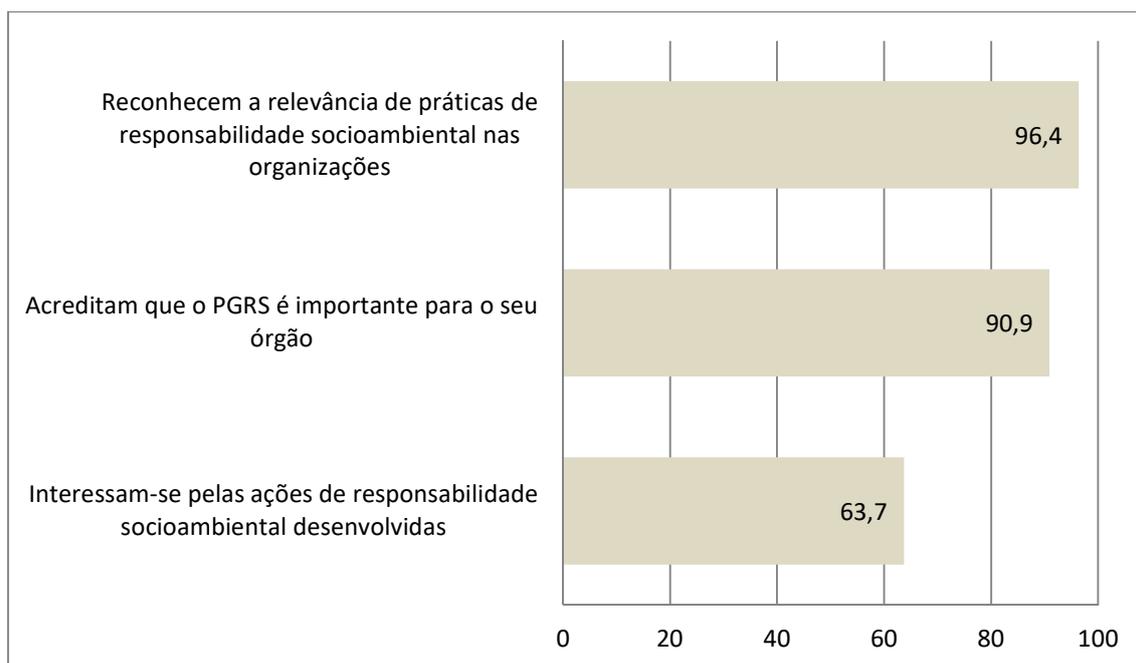
Dessa forma, optou-se pela aplicação dos questionários a fim de conhecer sua percepção acerca do grupo de gestão socioambiental e seu PGRS. O estabelecido pela metodologia foi alcançar 10% da população. Ao fim das três semanas de aplicação, atingiu-se a quantia de 11%, ou seja, 55 respondentes.

No primeiro conjunto de perguntas, do tipo sim ou não, os respondentes foram indagados acerca de seu conhecimento da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, seguida do conhecimento sobre a existência do PGRS das instituições. Os

resultados indicaram que aproximadamente 49% da amostra conhece a Lei da PNRS, porém, apenas 40% revelou conhecer o PGRS de sua organização de trabalho.

Seguindo nesse sentido, perguntou-se aos respondentes, utilizando a escala do tipo Likert, acerca de sua concordância às afirmativas referentes à importância que dão às práticas de responsabilidade socioambiental nas organizações, assim como ao Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de sua organização de trabalho, e se interessam-se. Os resultados são apresentados no Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Comparação entre a relevância dada às práticas de responsabilidade socioambientais nas organizações, importância dada ao PGRS do órgão e divulgação das ações percebida.



Fonte: elaborado pela autora

Este resultado decrescente vem ao encontro do que foi apresentado pelos entrevistados quando inquiridos sobre as dificuldades de operacionalização do PGRS. Enfatizou-se como ponto desafiador a participação do público interno nas ações promovidas pelo grupo de gestão socioambiental, em sua maioria presentes no PGRS.

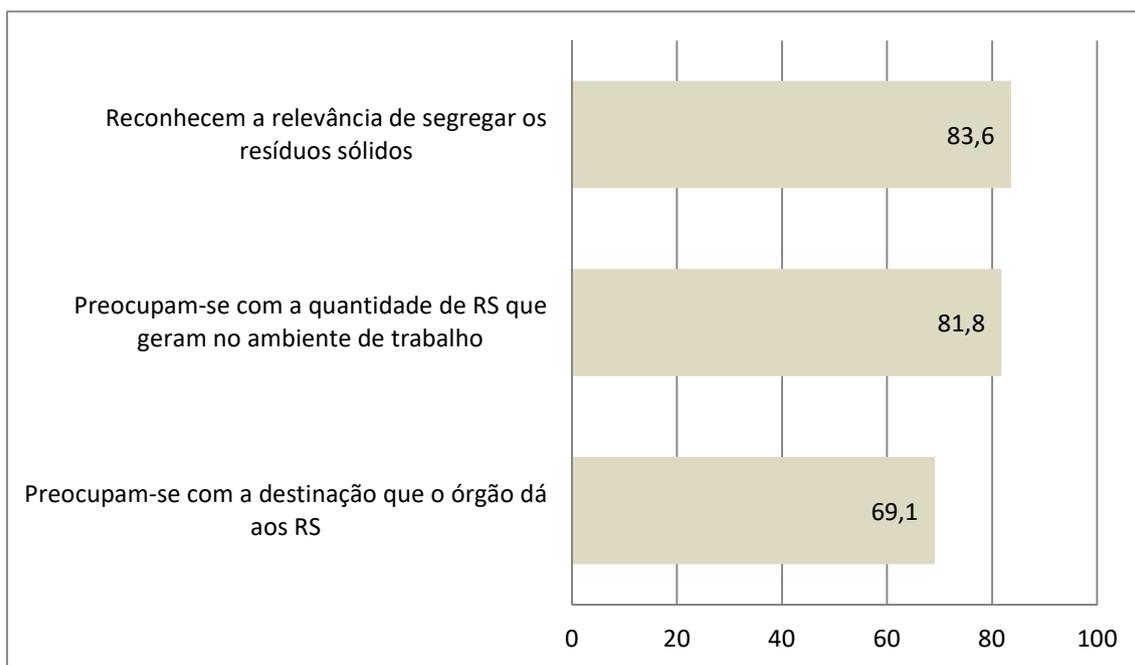
Em relação ao assunto, o Entrevistado C expressou que “são poucas as pessoas que participam”. Já o Entrevistado A apontou que é difícil “fazer com que as pessoas participem das ações” e que para alcançar tal objetivo “é muito importante que os chefes dessas pessoas entendam para quem serve o grupo de gestão socioambiental. (...) As pessoas muitas vezes não aparecem nos eventos porque os chefes não deixam”. Apesar disso, o Entrevistado B é otimista ao afirmar que “o envolvimento do público interno tem melhorado muito”. Ele acredita que o envolvimento tem aumentado devido ao sucesso das ações, que são desenvolvidas com critério, orientação e, sempre que possível, por profissionais capacitados na área.

É possível relacionar tais resultados com a divulgação e visibilidade que as ações, propostas em sua maioria no PGRS, recebem. Isto porque aproximadamente 12% da amostra afirmou, com alguma intensidade, que não concorda haver uma ampla divulgação das ações. Todavia, cumpre acrescentar que o PGRS em análise encontra-se disponível nos *sites* da intranet e internet dos órgãos, conforme a

exigência do parágrafo único do art. 14 da Lei n. 12.305/10, que assegura ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

As afirmativas subsequentes indagavam o público interno sobre a preocupação que sentem com relação à destinação dada pela organização aos resíduos gerados e quanto à quantidade de resíduos que geram no trabalho. Questionou-se também acerca da relevância que atribuem à segregação de resíduos sólidos. Os resultados, no Gráfico 2, demonstram o percentual de concordância dos respondentes.

Gráfico 2 – Comparação entre a relevância dada à segregação de resíduos, preocupação com a destinada da aos resíduos sólidos pelo órgão e preocupação com a quantidade gerada no ambiente de trabalho



Fonte: elaborado pela autora

Sobre a questão, os entrevistados a revelaram ser um desafio. Isto porque, no geral, falta iniciativa dos indivíduos. Nesse sentido, o Entrevistado A justificou-se dizendo que “algumas pessoas são bem antenadas com a questão ambiental, outras não estão nem aí”. Ele exemplifica o dito com a questão do papel. Apesar de existirem duas opções de papel reciclado (o de cor natural e o branco, feito com bagaço de cana-de-açúcar), algumas pessoas não se incomodam em usar o comum, nem perguntam sobre as outras opções.

Acerca das dificuldades relacionadas ao Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, cabem acrescentar outras duas informações, em âmbito de Distrito Federal, citadas por um dos entrevistados. Elas dizem respeito ao contato com as cooperativas de catadores de materiais recicláveis e ao descarte de vidros.

Sobre a primeira dificuldade, foi dito que há muita burocracia nesse contato. Assim, o processo de comunicação e execução das ações necessárias torna-se mais lento e desgastante. A respeito dos vidros, foi apresentado que eles são tratados como rejeitos, não obstante seu potencial de reaproveitamento. Por essa razão, o citado resíduo acaba por ser levado juntamente aos demais pelo SLU.

No campo para comentários gerais do questionário, foram registradas cinco respostas. O seu conteúdo indica que há um reconhecimento de pouca exploração da temática, que é, contudo, fundamental. Ademais, explicitou-se que o grupo de

gestão socioambiental é relevante, uma vez que caminha junto a uma tendência global. Apesar disso, ainda existe muita relutância por parte de alguns indivíduos, que não se importam com o assunto. Em contraste, outro respondente indica que o gerenciamento dos resíduos não pode ser simplesmente esquecido, visto que isto é lei e os órgãos devem dar exemplo em suas unidades.

O Quadro 1, a seguir, sintetiza os principais resultados obtidos para cada objetivo específico.

Quadro 1 – Objetivos específicos e principais resultados

Objetivo específico	Principais resultados
Compreender a percepção de gestores públicos sobre aspectos de Sustentabilidade e Gestão Ambiental	<p>A ideia de Sustentabilidade demonstra preocupação com as gerações futuras;</p> <p>A administração pública é um grande influenciador, que não pode ser incentivado unicamente por questões econômicas;</p> <p>Parte desconhecia a legislação ambiental, porém, reconheceram a importância da adesão à A3P.</p>
Analisar a aderência do PGRS dos órgãos à Lei n. 12.305/2010	<p>O PGRS não contempla todo o conteúdo mínimo;</p> <p>É difícil executar <i>benchmarking</i> adequado com outros órgãos porque, uma vez que a Lei não está sendo totalmente aplicada, muitos não possuem PGRS;</p> <p>O PGRS passará por revisão para se adequar à exigência,</p>
Compreender aspectos de operacionalização do PGRS sob a ótica dos gestores e do público interno	<p>Coleta, armazenagem, transporte e destinação possuem procedimentos especificados;</p> <p>49% da amostra conhecia a PNRS e 40%, o PGRS;</p> <p>90,9% acreditam na importância do PGRS para os órgãos, porém, em valores decrescentes, preocupam-se com a quantidade de RS que geram no trabalho (81,8) e com a destinação que os órgãos dão aos RS (69,1);</p> <p>83,6 reconhecem a relevância de segregar os resíduos sólidos, porém, de forma decrescente, 81,8 se preocupam com a quantidade de RS que geram no trabalho e 69,1 preocupam-se com a destinação que os órgãos dão aos RS;</p> <p>Dificuldades: envolvimento do público interno (ainda é baixo, porém, crescente), contato com cooperativas, descarte de vidros.</p>

Fonte: elaborado pela autora

5. Considerações finais

Os Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos tornaram-se uma exigência para diversas organizações conforme seu potencial de geração, incluindo-se as instituições públicas. Buscou-se analisar, através desta pesquisa, o PGRS de uma organização pública, quanto à sua aderência à Lei n. 12.305/2010 e à sua operacionalização.

Foram estabelecidos como objetivos específicos: compreender a percepção de gestores públicos sobre aspectos de Sustentabilidade e Gestão Ambiental; analisar a aderência do PGRS à Lei da PNRS e, por fim, explorar aspectos de sua operacionalização através do ponto de vista de gestores do grupo de gestão socioambiental e do público interno dos órgãos.

A pesquisa é considerada descritiva, qualitativa e um estudo de caso. Os instrumentos utilizados para a coleta de dados foram análise documental, entrevista semiestruturada, questionários e, como apoio, observação direta. Para fundamentar a pesquisa, foi elaborado um referencial teórico contemplando questões relativas à Sustentabilidade e Gestão Ambiental, Política Nacional de Resíduos e Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

Para o primeiro objetivo, realizado por meio das entrevistas, os resultados demonstraram que os gestores conhecem os principais conceitos da sustentabilidade e compreendem o papel que a administração pública deve ter nesse sentido, assim como seus incentivadores e desafios. Ademais, parte do Grupo mostrou-se atualizado com relação às legislações ambientais relacionadas à realidade de sua organização.

Acerca da aderência do PGRS à Lei 12.305/10, descobriu-se que ela não contempla todo o conteúdo mínimo exigido no artigo 21. Esta etapa foi realizada por meio de comparações entre a Lei, o PGRS e outros materiais de apoio. Além disso, contou-se com as entrevistas, que complementaram a questão e corroboraram aos resultados encontrados. Como empecilho para a elaboração do PGRS, conforme obtido nas entrevistas, encontrou-se a falta de boas práticas, assim como a pouca aplicação dada à Lei, em vigor desde 2010.

Para a análise da operacionalização sob a ótica dos gestores e do público interno, foram utilizados os questionários, as entrevistas e a observação direta. Concluiu-se que, de modo geral, o PGRS é bem operacionalizado. Contudo, existem alguns desafios e empecilhos para tal como, por exemplo, a ainda crescente participação e conscientização do público interno, o contato com as cooperativas de catadores e a difícil destinação de vidros.

Na realidade pesquisada, pode-se inferir que é necessário investir na conscientização dos indivíduos, assim como na capacitação técnica dos gestores. Isto porque a demanda acerca da sustentabilidade tende a se tornar cada vez mais elevada e complexa, tendo em vista sua influência nos aspectos ambientais, econômicos e sociais.

Considera-se que a pesquisa atingiu todos os objetivos a que se propôs. Sua importância pode se dar na Academia, por estar em uma lacuna de conhecimento e contribuir para a discussão da temática, e nas organizações que devem elaborar seus planos, visto que auxilia na sua elaboração e operacionalização.

Entretanto, é justo acrescentar as limitações da pesquisa. Por ser realizada em uma única organização, seus resultados não podem ser generalizados. Além disso, a

ausência de artigos e matérias com temática afim dificultou o estabelecimento de parâmetros para comparação.

Nesse sentido, sugere-se que pesquisas futuras sejam desenvolvidas em diferentes organizações. Além disso, caberia uma pesquisa aprofundada sobre a total aplicabilidade das exigências do artigo 21. Por fim, quanto à operacionalização, sugere-se verificar pessoalmente o desenvolvimento de alguns procedimentos a fim de obter resultados mais pessoais, fugindo do possível viés dos gestores e do público interno, que podem acabar por apresentar apenas resultados positivos.

6. Referências

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. Lei nº 5.610, de 16 de fevereiro de 2016. Dispõe sobre a responsabilidade dos grandes geradores de resíduos sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 22 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/>> Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de gerenciamento de resíduos sólidos**: instrumento de responsabilidade socioambiental na administração pública. Brasília: MMA, 2014. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/cartilha_pgrrs_mma.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

CAMPOS, Heliana Kátia Tavares. Renda e evolução da geração *per capita* de resíduos sólidos no Brasil. **Engenharia Sanitária Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 171-180, abr./jun., 2012.

CRESPO, Samyra; COSTA, Silvano Silvério. Planos de gestão. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Org.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012. p. 283-302.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOUVEIA, Nelson. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1503-1510, jun. 2012.

KUDRJAWZEW, Vladimir. **Planos de gerenciamento**. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Org.). Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Barueri: Ed. Manole, 2012. p. 437-455.

MACHADO, Jacimara Guerra. **Gestão ambiental na administração pública: a mudança dos padrões de consumo “começa em casa”**. 2002. 125 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

SARTORI, Simone; LATRÔNICO, Fernanda; CAMPOS, Lucila M. S. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: uma taxonomia no campo da literatura. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVII, n. 1, p. 1-22, jan./mar. 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n1/v17n1a02.pdf> > Acesso em: 19 nov. 2017.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YOSHIDA, Consuelo. Competências e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (Org.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012. p. 3-38.