

ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS (PNRS) SOB A ÓTICA DO MODELO MÚLTIPLO DE KINGDON³

Júlia Volpato Moutropoulos¹; Thassia Renata Aranha da Silva²

RESUMO

Este trabalho discute o processo de formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) sob a ótica do modelo múltiplo de Kingdon, através da análise na documentação, processos formais e sociopolíticos envolvidos na elaboração e sanção da política. A PNRS foi instituída pela Lei nº 12.305 em 2010, em resposta à necessidade crescente de gestão de resíduos e questões ambientais. As cinco seções do trabalho discutem o processo legislativo rumo à sanção da política, as políticas anteriores, as complexidades em sua consolidação e efetivação, e a identificação dos fluxos que a inseriram na agenda governamental. Conclui-se que a integração da PNRS na agenda governamental foi coadjuvante à questão ambiental e pouco efetiva na inclusão social dos catadores de recicláveis, um setor marginalizado que desempenha papel crucial na gestão de resíduos no Brasil.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos; modelo de múltiplos fluxos de Kingdon; questões ambientais; gestão de resíduos sólidos; catadores de recicláveis.

ABSTRACT

This work analyzes the process of formulating the National Solid Waste Policy (PNRS), established by Law No. 12,305 in 2010, using Kingdon's multiple streams model. It focuses on the documentation, formal processes, and sociopolitical factors that led to the policy's development and enactment, along with its complexities. The PNRS was created in response to the growing need for waste management and environmental issues. The work is divided into five sections that discuss the legislative process leading to the policy's enactment, preceding waste management policies, the complexities involved in its consolidation and implementation, and the streams that brought it into the government's agenda. It concludes that the policy's integration into the government's agenda was concomitant with the

¹Graduanda em Administração Pública pela UNESP, julia.moutropoulos@unesp.br;

²Graduanda em Administração Pública pela UNESP, thassia.renata@unesp.br.

³Trabalho produzido para avaliação da disciplina “Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas”

environmental issue and was ineffective in its intended purpose of social inclusion of waste pickers, a marginalized sector that plays a crucial role in waste management in Brazil.

Keywords: National Solid Waste Policy, Kingdon's multiple streams model; environmental issues; waste management; waste pickers.

1. INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e apresenta diversos princípios consolidados a partir de modelos referenciais internacionais, em relação ao que deveria ser feito para que a gestão de resíduos se implementasse no contexto brasileiro, com seu devido grau de complexidade. Para que fosse de encontro com a diferença territorial do país, o grande problema em criar um plano nacional é que muitas vezes ele acaba sendo incapaz de conseguir ser aplicado de forma justa em todo o território. Quando se analisa algumas documentações, como relatórios das implementações a nível municipal, é possível ver o quanto há déficit dentro desses parâmetros, o que consequentemente demonstra uma falha da compreensão da política por parte de seus implementadores (MAROTTI et al, 2017).

Diante da complexidade desta política e as problemáticas expostas, esse trabalho tem por finalidade analisar a produção documental relativa à formulação da PNRS, ou seja, objetiva analisar os processos e fluxos que levaram à criação da Política da forma a qual está posta. Pretende, portanto, apontar também as questões que levaram à necessidade de criação de um programa tão complexo que visa lidar com a gestão dos resíduos no país que um dia possuiu um dos maiores lixões a céu aberto da América Latina.

2. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA

Ao analisar os resultados a partir de uma busca simples na plataforma de trabalhos científicos Scielo e no portal de periódicos da CAPES, observa-se que a maior parte dos resultados são trabalhos que analisam a implementação da política. Há, também, um número relevante de trabalhos que analisam a etapa de avaliação. Realizando um apanhado geral, a maior parte trata da política contextualizada a estudos de caso em municípios específicos. As pesquisas foram realizadas conforme a tabela abaixo:

Plataforma	Busca	Índices/Campos	Resultados (nº)
Scielo	“Política Nacional de Resíduos Sólidos”	Todos	53
	“Política Nacional de Resíduos Sólidos” E “Formulação”	Todos	2
Periódicos CAPES	“Política Nacional de Resíduos Sólidos”	Todos	767
	“Política Nacional de Resíduos Sólidos” E “Formulação”	Todos	24

Nota-se que não foi necessária a delimitação dos índices (no caso do Scielo) e campos (no caso da CAPES) na busca avançada para que o número de resultados caísse consideravelmente quando o termo “formulação” é pesquisado. Por ser um recorte pouco pesquisado, é notada uma lacuna na literatura.

Por meio da análise do contexto sócio-histórico em que a política se insere, como veremos adiante, é possível perceber que o tema possui relevância social. As mudanças climáticas estão correlacionadas com a gestão de resíduos sólidos, portanto, uma estratégia que busque coibir desastres ambientais deve perpassar pela formulação de uma política que vise organizar e trazer otimização à gestão de resíduos.

Finalmente, ressalta-se que o momento político atual suscita a possibilidade de “re”-priorização de uma gestão de resíduos norteadas pela sustentabilidade e inclusão social, partindo da observação da cerimônia de posse do presidente eleito em 2022, onde a entrega da faixa presidencial foi feita por uma mulher membro do Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis (MNCR), representantes de uma categoria cuja atuação é protagonista e fundamental à gestão de resíduos sólidos (MNCR, 2023).

Esse trabalho se faz necessário pois trata de uma política que busca trabalhar em cima de uma temática complexa e inédita no contexto brasileiro, ao mesmo tempo que é urgente diante do contexto socioambiental: uma política de resíduos sólidos ressignifica a gestão do “lixo”, ao passo que insere as pessoas que trabalham com esta política a nível de rua na sociedade.

3. FORMAÇÃO DA AGENDA: CONTEXTO DO SURGIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Em 2 de agosto de 2010, foi sancionada a Lei Ordinária Federal nº 12.305 pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva, instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Estão sujeitas a esta lei 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 estabelece 15 objetivos, conforme disposto no seu artigo 7º:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

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; XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; XIV - 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; XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. (BRASIL, 2010)

A Política se apresenta por meio de seu texto oficial com uma estrutura complexa, na medida em que estabelece um modelo de implementação universalista entre as três esferas federativas, sem comprometer a autonomia dos entes federados (YOSHIDA, 2012, apud MAROTTI et al, 2017), ao mesmo tempo que procura conciliar e incluir os diversos atores sociais envolvidos na produção e manejo de resíduos sólidos. É uma política intersetorial, ou seja, envolve os diversos atores da sociedade civil rumo aos seus objetivos.

É importante notar que, apesar da norma ter sido sancionada em 2010, o projeto de lei que a originou tramita desde 1991, totalizando quase vinte anos de discussões. A partir da análise da tramitação, no site oficial da Câmara dos Deputados, pode-se apontar uma longa

tramitação na Comissão Parlamentar de Seguridade Social e Família, estendida de 1991 até 1996, com pouca distância entre as datas, e retornando à mesma comissão em 2000.

Em 2003, foi instituída uma Comissão Especial para a tramitação do Projeto de Lei nº 203 de 1991, sob relatoria do Deputado Ivo José, do PT. Tendo sido arquivado em 2005, o projeto foi desarquivado a pedido de diversos parlamentares durante o ano de 2007. Remetido ao Senado Federal menos de 5 meses antes de sua sanção, observando a maior parte de sua tramitação na Câmara.

Um importante estudo sobre o histórico das políticas de resíduos sólidos antes da formulação da PNRS foi realizado por Marotti et al (2017). Através deste trabalho, que elenca as origens dos dispositivos legais que precederam a PNRS na matéria da regulamentação de gestão de resíduos sólidos, é perceptível que as ações públicas em torno deste objetivo eram isoladas a setores específicos: Meio Ambiente, por meio das resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), ou encontrando pequenas brechas na Política Federal de Saneamento Básico (PFSB), restando uma grande lacuna para as especificidades que uma política de tal magnitude precisa contemplar.

Uma das inovações apresentadas pela Lei Federal nº 12.305 foi a criação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, o SINIR, que é regido pelo Ministério do Meio Ambiente e tem como objetivo reunir os dados que possam nortear as políticas subnacionais. A disposição dos dados também viabiliza análises que possam subsidiar não apenas o conhecimento técnico da gestão pública – por meio do cruzamento de dados e outras ferramentas dinâmicas – mas também a acessibilidade dos usuários tanto na consulta, quanto na contribuição direta com o sistema, conforme a página institucional do próprio sistema.

Nos últimos anos, a PNRS tem sido alvo de ataques do Governo Federal. O ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, é amplamente conhecido por privilegiar setores da sociedade envolvidos com a má gestão ambiental. Entende-se que, por ser uma política formulada de uma forma muito complexa cujo arcabouço institucional não suporta sua implementação, ela ainda não havia sido implementada conforme formulada. Uma grande falha da política foi a falta de avanço em transformar o resíduo reutilizável e reciclável em um bem econômico de valor social. Segundo uma matéria do jornal Rede Brasil Atual, datada de 2019, o então ministro "sepultou" a Política por incentivar o uso de incineradores, além de excluir os catadores de materiais recicláveis das ações que envolvem a gestão de resíduos (OLIVEIRA, 2019).

Salles assina a publicação, em 2019, da Portaria nº 279, que disciplina a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, basicamente incentivando a utilização de incineradores. Conforme matéria realizada por Oliveira (2019) citando a Aliança Resíduo Zero Brasil, “a instalação de incineradores e o envio de resíduos sólidos urbanos para os fornos de fábricas de cimento representam violação à ordem preferencial fixadas pela PNRS”. A Aliança fundamenta que esta prática inviabiliza o retorno dos resíduos ao processo produtivo, desagregando valor econômico e social, e excluindo o catador de reciclável do processo de logística reversa.

Vale ressaltar que os relatórios do SINIR não estão atualizados com a frequência necessária para o acompanhamento em tempo atual, sendo sua última atualização, no relatório de 2019 e datada de 2021.

4. OS ANTECEDENTES DA PNRS E O IMPACTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

As discussões propostas sobre a questão dos resíduos sólidos no Brasil se estruturam através de um contexto de grande pressão mundial e também interna sobre como a gestão correta dos resíduos deveria ser feita pós era industrial desenfreada (DEUS et al, 2015). O grande ponto que deve ser notado é que esse processo de elaboração se institui através da agenda internacional de tratados firmados pelo Brasil junto às nações influentes para rever ações e implementar uma agenda ambiental mais coerente e responsável. Nada surge por acaso e o contexto de forte urbanização e má gestão de recursos e seus derivados possui um impacto extremamente negativo ao meio ambiente, que viabilizou a discussão de se atentar a gestão de resíduos, bem como a produção de CO₂, diretamente relacionados ao efeito estufa (KEEFE e RAMIREZ, 2021). Mas é importante ressaltar que essa atenção vai além de mera boa vontade e possui também caráter intrinsecamente político que foram de forte pressão para que este novo modo gestor fosse formulado e de modo torpe implementado e abraçado principalmente pelo Brasil.

Para compreender de forma dinâmica quais caminhos levaram a elaboração de uma política específica e de abrangência nacional sobre este tema, é necessário imergir-se na histórico sociológico e estruturante a qual se constrói a gestão de resíduos no território, seja quando voltamos nossos olhos ao problema de lixões a céu aberto (QUARESMA, 2016), ou a industrialização contra ecológica que foi guiada pela logística linear do desenvolvimento capitalista, e não reversa como muito se propõe atualmente com as Compras Públicas

Sustentáveis (MOURA, 2013) que ainda correspondem a uma iniciativa pequena dentro do contexto geral necessário para uma mudança efetiva. Logo, cabe identificar que o contexto ao qual se propõe a Política Nacional de Resíduos Sólidos é pautado em um cumprimento de agenda internacional, visualização da situação problema sendo ela social e ambiental, e a industrialização sem planejamento.

4.1. O IMPACTO EXTERNO NA PROPOSIÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 12.305/2010

Embora a discussão sobre essa legislação tenha sido fomentada desde 1991 vale se atentar que a sua aprovação só foi de fato viabilizada graças a grande quantidade de tratados internacionais e participação do Brasil em eventos como a COP, por exemplo. De tratados que abrangem a energia limpa a acordos internacionais que limitam a emissão de CO₂ na atmosfera cabe mostrar que todas essas medidas foram amplamente benéficas para o país, e com a gestão dos resíduos não seria diferente. É por este motivo que um dos principais pontos que serão demarcados ao longo dessa discussão apontam que as conferências internacionais trazem um peso ainda maior na proporção dessa legislação, que até então estava apenas ligada a uma ideia e não uma prática aprovada que renderia frutos no jogo político internacional. A respeito das relações externas, tem-se que:

A Alemanha foi pioneira em integrá-lo a suas leis nacionais, em 1996, com a promulgação do “Closed Substance Cycle and Waste Management Act”, seguida do Japão, que, em 2002, lançou a “Basic Law for Establishing a Recycling-Based Society”, e da China, com sua “Circular Economy Promotion Law of the People’s Republic of China” em 2009. Em 2015, a União Europeia incorporou o conceito em suas políticas com a divulgação da Estratégia de Economia Circular da União Europeia (GEISSDOERFER et al., 2017). No Brasil, ainda há muito a se avançar no tema, especialmente, se considerado o desafio que o país enfrenta para o fechamento dos lixões existentes. (SILVA E CAPANEMA, 2019)

4.2. DO DESCASO A CONSOLIDAÇÃO DA PNRS E O MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS

Será tratado neste tópico o caso emblemático retratado no filme documental “Catadores de História” de Tânia Quaresma (2016) que aborda justamente como o descaso governamental do país foi imprescindível para que o Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis se consolidasse e desse a dignidade necessária para que a legislação fosse de fato votada com efetividade dentro do Congresso Nacional. Para além de apenas formar uma articulação política a fim de lutar por direitos a dignidade de trabalho e a criação de aterros e cooperativas de reciclagem, o MNCR surge com a intenção de consolidar também uma

política que gerasse a gestão correta de resíduos sólidos Dentro desse contexto cabe ressaltar a o caso do Lixão da Estrutural que existe desde 1950 de forma irregular e se tornou o maior lixão a céu aberto da América latina(SAMPAIO, 2020) trazendo à luz o ópice ambiental e social brasileiro: O país da Amazônia também era o país do descaso com seus próprios resíduos sólidos e cidadãos.

A construção da capital do Brasil surgiu com a finalidade de geração de emprego e renda, mas esqueceu que um dia sua construção acabaria e milhares de pessoas que estavam empregadas com o fim de sua consolidação iriam perder com a sua estrutura urbana planejada suas perspectivas de emprego, moradia e dignidade (QUARESMA 2016). E foi exatamente isso que trouxe o trabalho dos catadores ao centro da capital, o lixão da Estrutural na cidade de Brasília era muito mais que um despejo de lixo, ele era o retrato de um país em que o resíduo das empresas alimentícias servia de alimento para os catadores, e as mulheres catadoras precisavam tomar coquetéis para não contrair doenças com os resíduos hospitalares que eram ali despejados como se não fossem danosos a saúde. Neste sentido, pensar uma política de resíduos não tratava apenas o meio ambiental, mas vidas, essas que tinham direito a cidade, a educação e a todas as questões tratadas na constituição de 1988 (BRASIL,1988) como garantias que não se aplicavam na capital do lixo.

O Brasil se tornou o quarto de despejo (JESUS, 1960) da industrialização em muitos aspectos, é possível identificar essa relação não se limita apenas ao Distrito Federal, ao se debruçar sobre outras partes do território, como retratados no documentário (QUARESMA, 2016) é evidente que locais Como o Rio de Janeiro, Manaus e São Paulo, enfrentam um problema gigantesco de gestão de resíduos sólidos tão maiores quanto, que transforma o em algo estrutural e é neste ponto que nota-se a significância de tornar lei, principalmente para o MNCR uma devida política e atenção a essa pauta, pois a gestão de resíduos ela não diz respeito apenas ao resíduo que é gerado e descartado e suas relações, mas diz muito mais sobre as pessoas afetadas e principalmente o meio ambiente.

Embora o MNCR tenha tido um grande peso como mostrado no documentário (QUARESMA, 2016) para que os políticos voltassem os olhos as questões humanas, vale ressaltar que a política nacional de resíduos sólidos, não é pautada nos catadores, mas sim, em questões ambientais e é por isso inclusive, que se pode identificar após a sua aprovação e implementação algo que se torna cada vez mais dificultoso em sua efetividade, pois ela visa o produto gerado, mas não aquele que o gere. Cabe também enfatizar, que mesmo sendo uma análise da *formulação* das políticas nacionais de resíduos sólidos está formaliza cada vez

mais o equívoco ao analisar os resultados esperados e os alcançados dessa política, que não são enfoque deste trabalho, mas que se mostram bem ineficientes quanto aos prazos estipulados, por exemplo, para extinção dos lixões no Brasil que até hoje somam mais de 2700 lixões a céu aberto (BRASIL, 2022).

5. MODELO DE KINGDON: ANÁLISE DOS FLUXOS QUE CULMINAM NA PNRS

O modelo de Kingdon é uma importante ferramenta para a compreensão de forças e processos que constituem a formulação de uma política pública. Parte-se do pressuposto que um problema não se trata de um dado da realidade, simplesmente posto por conta da existência de uma determinada condição; a definição de uma condição enquanto “problema” é um processo construído socialmente, por meio do qual um formulador de política pública passa a dedicar a essa situação sua atenção e interesse, conforme a prioridade e relevância que enxerga nesse assunto diante do contexto social e político (CAPELLA, 2005, p. 4). Um problema surge na agenda governamental quando um formulador de políticas empreende esforços no sentido de elaborar uma solução a ele.

Para que um problema passe a integrar a agenda governamental, segundo Kingdon (2003), precisa haver a confluência entre três fluxos: problemas, soluções e dinâmica política. Por meio deste modelo, é possível observar alguns acontecimentos identificados com estes fluxos que permitem pensá-los como um processo que culmina na formulação da PNRS, os quais analisaremos a seguir.

A tramitação da PNRS ressurgiu em um contexto cujos esforços políticos brasileiros se voltava à pauta ambiental, o que resulta na formulação de outras políticas com objetivos correlatos, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), sancionada em dezembro de 2009, apenas sete meses antes da sanção da Lei nº 12.305. No contexto, procurava-se investir um aporte considerável de recursos em pesquisas científicas sobre a mudança do clima e em gestão ambiental, conforme os textos de ambas as leis.

Observa-se o comprometimento do governo com as pautas ambientais também na décima quinta edição da Conferência da ONU sobre o clima, a COP 15, que ocorreu em 2009 em Copenhague. O acordo que posteriormente ficou conhecido como “Tratado de Copenhague” teve a participação brasileira como destaque em sua elaboração, a partir de contribuições elaboradas pelo Ministério do Meio Ambiente a respeito do desmatamento da Amazônia e o incentivo à biodiversidade, conforme o release feito pelo próprio Ministério

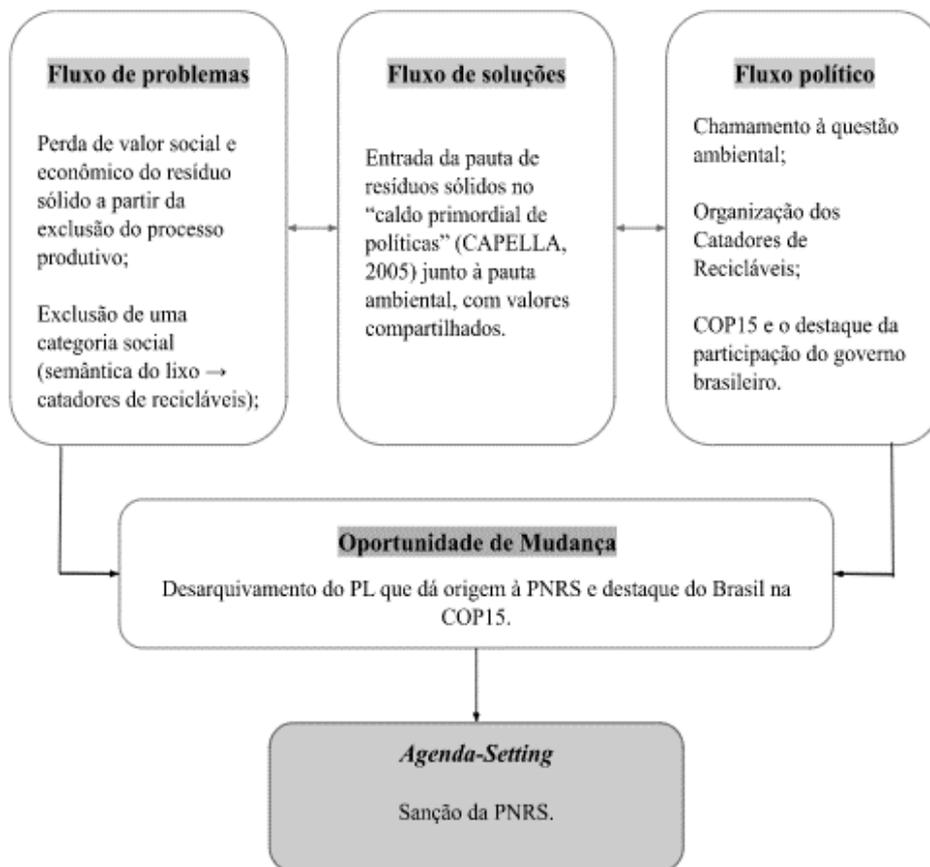
(GRAMACHO, 2009). Apesar do Tratado não ser visto como um exemplo de governança centralizada, por não apresentar métricas de fácil comparação e mensuração (MOTTA, 2010), pode ser considerado um exemplo dentro do contexto de todas as medidas de atenção do governo à questão ambiental, principalmente por força da opinião pública.

Além da priorização do governo a essas pautas, os setores sociais envolvidos encontravam-se mobilizados. Em outubro de 2009, aconteceu em São Paulo a primeira ExpoCatadores, um evento de catadores de materiais recicláveis vindos do mundo inteiro, promovido pelo MNCR. O evento contou com a participação do presidente Lula, que mencionou a aprovação da “Lei de Resíduos” pelo Congresso Nacional e pede a proteção da categoria aos políticos locais, provavelmente na tentativa de ressaltar o caráter federalista da política (FARIAS, 2009).

Neste contexto, é importante mencionar que não apenas o impacto ambiental estava sendo ressaltado pelos formuladores da Política. Objetivou-se, também, contemplar a inclusão social de setores envolvidos na gestão de resíduos sólidos, os quais se encontravam marginalizados, “invisíveis” ao restante da sociedade. A própria nomenclatura da política, com a expressão “resíduos sólidos”, traz à luz a análise sobre um fenômeno denominado semântica do lixo, defendido por Carmo (2009).

Segundo a autora, os catadores são uma categoria profissional revestida de estigmas por sofrerem as consequências da semântica negativa do lixo. O termo “lixo” remete à sujeira, algo que se joga “fora”, cujo referencial de “dentro” é a sociedade e o planeta, e se torna desprovido de valor após o seu uso. As pessoas que trabalham com o lixo, portanto, estariam fora da sociedade, à margem, e são vistas pelo inconsciente coletivo como sujas, sem valor, dificultando o reconhecimento social do trabalho desenvolvido por elas (CARMO, 2009, p. 598). Assim, reconhecer o “lixo” como “resíduo sólido”, cuja semântica remete à atribuição de um valor social e econômico (conforme meta estabelecida pela Política), confere também à categoria dos catadores um valor social. Esse, contudo, é um processo com o qual a PNRS se compromete, e devido à sua viabilidade técnica e aceitação (ou costume) da comunidade, sua implementação é afetada.

Figura 1 – Formulação da PNRS aplicada ao fluxograma do Modelo de Kingdon



Fonte: elaborado pelas autoras, 2023.

Se inserimos todos esses processos como destaque em uma figura representativa do modelo de Kingdon, como no exemplo acima (Figura 1), podemos perceber que a proposição de um Projeto de Lei em 1991 não foi suficiente para que o Estado priorizasse um avanço na regulamentação da gestão de resíduos sólidos no país. Outros acontecimentos foram necessários para que uma pauta fosse convertida em um item da agenda governamental.

6. CONCLUSÃO

A partir da análise dos processos institucionais, sócio-históricos e fluxos que constituíram a formulação da PNRS, é possível perceber que a integração desta política na agenda governamental foi realizada coadjuvadamente à questão ambiental. É possível que, por conta disso, esta fase da constituição da Política careça de produção acadêmica a seu respeito: a Política Nacional de Resíduos Sólidos faz parte da gama de outras políticas relacionadas ao Meio Ambiente, Impacto Ambiental e Inclusão Social, como a Política Nacional da Mudança do Clima (PNMC).

A Política falha em cumprir com uma de suas principais propostas: a de incluir socialmente os catadores de recicláveis, grupo marginalizado e protagonista da gestão de resíduos sólidos no Brasil, sendo a sua organização enquanto movimento social uma referência internacional, como supracitado. As medidas propostas pela Política obtiveram algum sucesso graças à articulação realizada pelo MNCR, mas está longe de integrar o rol de políticas públicas brasileiras enquanto política de Estado, ficando vinculada a um posicionamento político e, por vezes, partidário, específico.

Vale ressaltar que, conforme Marotti et al (2017), a falha de implementação da política se deve à complexidade conferida a ela no momento de sua formulação, dificultando o entendimento dos gestores sobre ela; portanto, não se trata apenas da priorização da questão, mas do contexto no qual ela está inserida: um país emergente, cujo processo de industrialização iniciou-se abruptamente e, portanto, tem arraigada em sua cultura a prática pouco sustentável da gestão de recursos, consequentemente, de resíduos. Apesar do “caldo primordial de políticas” (CAPELLA, 2005), nos termos de Kingdon, ser fundamental para que seja destinada atenção e interesse a um problema ao ponto de sua solução precisar ser formulada, pode-se observar que a questão dos Resíduos Sólidos no Brasil não possui o protagonismo necessário, proporcional à sua importância e urgência.

Referências

ALMEIDA, L.A.; GOMES, R. C. **Atores, Recursos e Interesses na Formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Administração Pública e Gestão Social, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 161–169, 2018. DOI: 10.21118/apgs.v10i3.5316. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5316>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>. Acesso em: 04 abr. 2023.

BRASIL. **O Programa Lixão Zero reduziu em 17% a quantidade de lixões em 2020**. Brasília, 2021. Disponível em <

CAPELLA, A. C. N. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. XXIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, MG, v. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

CARMO, S. **A semântica do lixo e o desenvolvimento socioeconômico dos catadores de recicláveis**—considerações sobre um estudo de caso múltiplo em cooperativas na cidade do Rio de Janeiro. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, RJ, v. 7, n. 4, p. 591 a 606, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5131>. Acesso em: 04 abr. 2023.

DESCARTE. Direção: Leonardo Brant. Produção: Tambores Comunicações e Rocco Pitanga. Brasil: TV PUC Rio, 2008. 1 DVD (70 min), son., color. Documentário.

DEUS, R.M.; BATTISTELLE, R.A.G.; SILVA, G.H.R.. **Resíduos sólidos no Brasil: contexto, lacunas e tendências**. Artigo técnico. Eng Sanit Ambient v.20 n.4 | out/dez 2015 | 685-698. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/jLnBfyWrW7MPPVZSz46B8JG/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Ap%C3%B3s%20a%20Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Industrial%2C%20os,mundiais%2C%20como%20nas%20confer%C3%Aancias%20de>. Acesso em: 04 abr. 2023.

FARIAS, I. **Lula diz a catadores que prefere "muitos ganhando pouco que poucos ganhando muito"**. São Paulo, Notícias UOL, 29 de outubro de 2009. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/2009/10/29/ult5773u2852.jhtm>. Acesso em: 04 abr. 2023.

GRAMACHO, M. **Governo discute proposta do Brasil na COP-15**. Ministério do Meio Ambiente, Gov.br, 30 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/governo-discute-proposta-do-brasil-na-cop15>. Acesso em: 04 abr. 2023.

JESUS, C. M. . **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 1960.

JORDACE, T.; e ARTHOU, L. **Tratados e convenções internacionais recepcionados pelo Brasil para a preservação do meio ambiente**. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 14, n. 1, pp.215-234. Juiz de Fora- MG. 2017. DOI:10.24859/fdv.2017.1014. Acesso em: 04 abr. 2023.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

MAROTTI, A. C. B.; SANT'ANA FIORINI PEREIRA, G.; PUGLIESI, E. **Questões contemporâneas na Gestão Pública de Resíduos Sólidos**: análise dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos a partir de seus objetivos e instrumentos. Revista de Políticas Públicas, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 339–364, 2017. DOI: 10.18764/2178-2865.v21n1p339-364. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/6192>. Acesso em: 04 abr. 2023.

MNCR - MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE RECICLÁVEIS. **O povo tomou posse**: Catadora da coordenação do MNCR passou a faixa presidencial para Lula. Site Institucional do MNCR, São Paulo, SP, 2 jan. 2023. Disponível em:

<<https://www.mncr.org.br/noticias/o-povo-tomou-posse-catadora-da-coordenacao-do-mncr-p-a-sou-a-faixa-presidencial-para-lula>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

MOURA, A. M. M. **As compras públicas sustentáveis e a sua evolução no Brasil**. ipea boletim regional, urbano e ambiental. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5584/1/BRU_n07_compras.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

NETO, A. A. **As influências dos tratados internacionais ambientais celebrados pelo Brasil no ordenamento jurídico brasileiro**. 2009. Disponível em <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

OLIVEIRA, C. **Ricardo Salles sepulta Política Nacional de Resíduos Sólidos ao incentivar incineradores**. Rede Brasil Atual, 06 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/ricardo-salles-sepulta-politica-nacional-de-residuos-solidos-ao-incentivar-incineradores/>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

SAMPAIO, C. F. **O fechamento do Lixão da Estrutural e a inclusão dos catadores de materiais recicláveis na cadeia formal de tratamento de resíduos sólidos no Distrito Federal**. Repositório de casos sobre o Big Push para a Sustentabilidade no Brasil. Escritório no Brasil da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas. Distrito Federal, 2020. Disponível em: <<https://archivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso117-OFechamentodoLixaodaEstruturaL.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2023.

SILVA, V. P. M. e; CAPANEMA, L. X. L. **Políticas públicas na gestão de resíduos sólidos : experiências comparadas e desafios para o Brasil =**
Public policies in solid waste management: compared experiences and challenges for Brazil. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50 , p. [153]-200, set. 2019.

SINIR - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS. **Sobre o SINIR**. Site Institucional. Disponível em: <<https://sinir.gov.br/informacoes/sobre/>>. Acesso em: 04 abr. 2023.