INSPER
PROGRAMA AVANÇADO EM GESTÃO PÚBLICA

AYANNE SANTOS TEIXEIRA

Aplicação de conceitos da gestão pública na Legística: a avaliação legislativa da Lei nº. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos

SÃO PAULO

2020

AYANNE SANTOS TEIXEIRA

Aplicação de conceitos da gestão pública na Legística: a avaliação legislativa da Lei nº. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública do Insper como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. João Paulo Bachur

SÃO PAULO

2020

Santos Teixeira, Ayanne.

Aplicação de conceitos da gestão pública na Legística: a avaliação legislativa da Lei nº. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Ayanne Santos Teixeira. – São Paulo, 2020.

60 f.

Trabalho de conclusão de curso (especialista) – Insper, 2020

Orientador: Prof. João Paulo Bachur

1. legística. 2. políticas públicas 3. avaliação legislativa. 4. Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). I. Ayanne Santos Teixeira. II. Aplicação de conceitos da gestão pública na Legística: a avaliação legislativa da Lei nº. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Ayanne Santos Teixeira

Aplicação de conceitos da gestão pública na Legística: a avaliação legislativa da Lei nº. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. João Paulo Bachur

Banca Examinadora

_____

Prof. João Paulo Bachur

Insper

_____

Profª. Marina de Cuffa

Insper

À Turma 02 do PAGP - Insper, à equipe de professores e a todas as pessoas que se dedicam a melhorar a gestão pública para transformar o Brasil em um país menos desigual e mais justo e sustentável.

Agradecimentos

Agradeço a Deus por estar sempre comigo e me dar forças para todos os dias buscar ser uma pessoa melhor e transformar o mundo em um lugar mais solidário e menos desigual.
Ao meu pai, José Aldo, por acreditar no meu potencial e investir tanto na minha educação.
À minha mãe, Maria do Carmo, por me ensinar a ter fé e amar a mim mesma e ao próximo.
Ao meu irmão Aéliton, pelo incentivo para que, desde criança, eu buscasse os meus sonhos.
À minha irmã Alinne, pela prontidão em me ajudar nos momentos em que precisei de sua ajuda.
À minha irmã Aliane, pelos momentos de descontração e por me lembrar da importância de aproveitar os pequenos grandes prazeres da vida.
Ao meu parceiro do PAGP e da vida, Rafael Pinheiro, por todo o apoio e carinho e por deixar a minha vida mais leve e risonha.
À sua família, Antônio, Clélia e Raíssa, pela acolhida nos finais de semana de pós e por refeições tão maravilhosas.
Às minhas amigas, Alana e Aline, pela mais de uma década de amizade, por me acolherem tão bem e me ajudarem a acreditar em mim mesma e a superar os momentos mais difíceis.
Às amigas e aos amigos, em especial aos Renatos (Gonçalves e Dallora), pelos momentos de descontração e pelas conversas instigantes que me incentivaram a buscar diferentes conhecimentos e perspectivas para refletir sobre mim mesma e sobre o Brasil.
Às minhas colegas e aos meus colegas do PAGP, pelas trocas riquíssimas de conhecimento em sala de aula e pelas conversas maravilhosas nos intervalos, almoços de sábado e bares pós-aula.
Às professoras e aos professores do Insper, em especial ao meu orientador Prof. Bachur, pelo conteúdo transmitido e pela preocupação em pensar uma gestão pública baseada em evidências.

“...Quando eu era menina o meu sonho era ser homem para defender o Brasil porque eu lia a Historia do Brasil e ficava sabendo que existia guerra. Só lia os nomes masculinos como defensor da patria. Então eu dizia para a minha mãe:

– Porque a senhora não faz eu virar homem?

Ela dizia:

– Se você passar por debaixo do arco-iris você vira homem.

Quando o arco-iris surgia eu ia correndo na sua direção. Mas o arco-iris estava sempre distanciando. Igual os politicos distante do povo. Eu cançava e sentava. Depois começava a chorar. Mas o povo não deve cançar. Não deve chorar. Deve lutar para melhorar o Brasil para os nossos filhos não sofrer o que estamos sofrendo. Eu voltava e dizia para mamãe:

– O arco-iris foge de mim.”

Carolina Maria de Jesus (1960)

RESUMO

Este trabalho mostra como a aplicação de conceitos e ferramentas utilizados no Campo de Públicas pode instruir o processo de formulação e revisão das normas produzidas no âmbito do Legislativo, objeto de estudo da Legística. Diante da crescente relevância da problemática da gestão dos resíduos sólidos, é importante compreender a sistemática e a racionalidade que estrutura o desenho legislativo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Por isso, foi feita uma avaliação do desenho da Lei nº. 12.305/2010, que instituiu a PNRS. Para cada uma das quatro primeiras etapas do método legislativo de elaboração do conteúdo da norma jurídica, apontado por Salinas (2013), foi aplicado um conceito ou ferramenta utilizado pelo Campo de Públicas: (i) identificação do problema que a norma deve endereçar: conceito de problema público de Secchi (2013); (ii) determinação dos objetivos da legislação: triângulo estratégico de Moore (2000); (iii) análise dos incentivos: tripé da arquitetura organizacional de Brickley; Smith; Zimmermmann (2007); e (iv) análise do desenho legislativo: modelo lógico do Ipea (2018). A análise deu clareza ao desenho da norma, explicitou sua lógica e sistemática e, por fim, apontou indicadores que podem contribuir para o monitoramento e avaliação retrospectiva da PNRS, com vistas a verificar se os fins para os quais a Lei foi criada foram alcançados.

Palavras-chave: Legística. Políticas públicas. Avaliação legislativa. Política Nacional de Resíduos Sólidos. PNRS.

ABSTRACT

This study shows how the application of concepts and tools used in the Public Policy Field can instruct the process of formulating and revising laws produced within the Legislative, which is object of study of Legistics. In view of the growing relevance of the problem of solid waste management, it is important to understand the systematics and rationality that structures the legislative design of the National Solid Waste Policy (PNRS). Therefore, was applied an evaluation of legislative design of Law no. 12,305/2010, which instituted the PNRS. For each of the first four stages of the legislative methodology, pointed out by Salinas (2013), a concept or tool used by the Public Policy Field was applied: (i) identification of the problem legislative action presumes to solve: Secchi's public problem concept (2013); (ii) determination of the goals of the legislation: Moore's strategic triangle (2000); (iii) analysis of incentives: organizational architecture of Brickley; Smith; Zimmermmann (2007); and (iv) evaluation of legislative design: logic model of Ipea (2018). The analysis gave clarity to the legislative design, explained its logic and systematics and, finally, pointed out indicators that can contribute to the monitoring and retrospective evaluation of the PNRS, for verifying whether the ends for which the Law was created were achieved.

Keywords: Legistics. Public policies. Legislative evaluation. National Solid Waste Policy. PNRS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo de elaboração legislativa..... 18
Figura 2 – Ciclo de Políticas Públicas 20
Figura 3 – Diferenças de velocidade entre proposições do Executivo..... 34
Figura 4 – Definição de Problema Público 37
Figura 5 – Estratégia no Setor Público..... 40
Figura 6 – Tripé da Arquitetura Organizacional..... 44
Figura 7 – Etapas do modelo lógico..... 49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos da PNRS: resíduos sólidos, rejeitos, destinação final ambientalmente adequada e disposição final ambientalmente adequada 24
Quadro 2 – Sumário da Lei nº. 12.305/2010 (PNRS) 25
Quadro 3 – Principais instrumentos da PNRS e respectivas definições 26
Quadro 4 – Condutas permitidas, proibidas e obrigatórias prescritas pela PNRS 27
Quadro 5 – Comparação de Sumários do Substitutivo da Comissão Especial (PL no. 203/91) e do PL nº. 1991/2007 31
Quadro 6 – Modelo Lógico da Lei nº 12.305/2010 (PNRS) 50
Quadro 7 – Indicadores de produto, resultado e impacto 51

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

Câmara – Câmara dos Deputados

CF – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DF – Distrito Federal

EM – Exposição de Motivos

PAGP – Programa Avançado em Gestão Pública

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

SE – Sergipe

Sen. – Senador(a)

Senado – Senado Federal

Sinima - Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente

Sinir – Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos

Sinisa - Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico

Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNVS - Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14

2. BASE TEÓRICA 17

2.1. Legística 17

2.2. Políticas Públicas 19

2.3. Avaliação legislativa 21

3. O CASO 23

3.1. A norma 23

3.2. Tramitação 28

3.3. Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo 33

4. ANÁLISE 35

4.1. Identificação do problema público 36

4.2. Determinação dos objetivos 39

4.3. Análise dos incentivos 43

4.4. Modelo lógico 47

5. CONCLUSÃO 52

5.1. Contribuições e lições do estudo de caso 52

5.2. Limitações do trabalho 53

5.3. Sugestão de estudos futuros 54

REFERÊNCIAS 55

ANEXOS 60

Anexo I – Índice de Apropriação: mapa dos escores 60

1. INTRODUÇÃO

De modo geral, há um consenso da importância de se pensar a política pública antes de criá-la no âmbito do Poder Executivo. Busca-se fundamentar a decisão pública por meio de métodos e evidências, e não por achismos, preconceitos e hábitos. A análise da política pública inclui a análise do problema e das alternativas de solução e, a partir disso, a recomendação da política pública mais adequada para enfrentar o problema público diagnosticado (SECCHI, 2016).

O mesmo não costuma ocorrer, no âmbito do Poder Legislativo, com a formação da norma jurídica que institui uma política pública. Pouco se fala na análise do processo de elaboração do ato normativo. Campo de conhecimento ainda incipiente no Brasil, a Legística volta-se a pensar a lei antes de redigi-la, de modo a explicar e instrumentalizar a ação de elaboração legislativa (DELLEY, 2004, p. 102; SALINAS, 2013, p. 233).

O insulamento de campos de conhecimento não é algo incomum. A produção e circulação do conhecimento acadêmico acaba por vezes se restringindo a indivíduos e entidades do mesmo campo de saber. Apesar desse fenômeno não ser necessariamente ruim, algumas áreas estudam um objeto que envolve distintos conhecimentos e, por isso, necessita de um olhar multidisciplinar. Esse é o caso do estudo da elaboração da norma.

Pensar uma lei finalística é também pensar que política pública se quer instituir e para enfrentar qual problema público. Afinal, a legislação é um instrumento para realização dos fins das políticas públicas (SALINAS, 2012, p. 64).

O campo da Legística, no Brasil, vem sendo desenvolvido, via de regra, por estudiosos do Direito e/ou da Ciência Política, que acabam por abordar o tema do ponto de vista jurídico e/ou político sem levar em consideração aspectos da gestão pública. De modo inverso, o mesmo ocorre com os estudiosos do Campo de Públicas que, por vezes, analisam as políticas públicas sem considerar aspectos jurídicos e políticos.

Dado esse contexto, o presente trabalho visa estabelecer conexões entre o Campo de Públicas e a Legística. Para tanto, serão aplicados conceitos e ferramentas utilizados na gestão pública e na análise de políticas públicas para examinar o desenho da Lei nº. 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Nas últimas décadas, a discussão em torno das mudanças climáticas vem se intensificando e questionando um modelo de desenvolvimento pautado na produção e consumo

intenso de resíduos, sem uma destinação ambientalmente adequada nem um olhar para o impacto nas atuais e futuras gerações.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) estabeleceu um conjunto de ações orientado ao desenvolvimento sustentável, conhecida como "Agenda 21". Esse programa de ações trata em seu capítulo 21[1] sobre o manejo ambientalmente saudável de resíduos e estabelece que se deve buscar uma mudança nos padrões não sustentáveis de produção e consumo (subitem 21.4). Nesse sentido, indica 4 pontos que devem basear as políticas públicas nacionais de enfrentamento ao problema dos resíduos:

> (a) Redução ao mínimo dos resíduos;
> (b) Aumento ao máximo da reutilização e reciclagem ambientalmente saudáveis dos resíduos;
> (c) Promoção do depósito e tratamento ambientalmente saudáveis dos resíduos;
> (d) Ampliação do alcance dos serviços que se ocupam dos resíduos.
> (Agenda 21, Capítulo 21, subitem 21.5)

Na mesma linha, a Agenda 2030[2] estipula 17 objetivos sustentáveis e 169 metas e visa direcionar os países a um desenvolvimento sustentável, dando continuidade a um propósito iniciado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio[3], que consistia em 8 objetivos traçados em 2000 por líderes de 189 países para serem alcançados até 2015. O objetivo nº. 12 da Agenda 2030 é "assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis", com a meta de "até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso" (Agenda 2030, objetivo 12, subitem 12.5)[4].

Os últimos anos foram marcados por críticas mais frequentes à utilização excessiva de embalagens descartáveis (de uso único) e seu descarte inadequado, com imagens alertando para a quantidade impressionante de plástico encontrada nos oceanos. Um exemplo disso foi a edição de junho de 2018 da revista *National Geographic*, cuja capa é uma sacola plástica posicionada como se fosse um *iceberg* com o título "Planeta ou Plástico?" e a denúncia de que 9 milhões de toneladas de lixo plástico acabam nos oceanos todos os anos e isso é só a ponta do *iceberg*[5].

Por outro lado, 2020 vem sendo um ano para marcar a história com a pandemia do Covid-19 que conseguiu parar indústrias, comércios e serviços de inúmeros países, resultando em algo antes inimaginável: uma quantidade impressionante de pessoas confinadas em suas

---

[1] Disponível em: https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/item/681.html. Acesso em: 02 de julho de 2020.
[2] Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em: 02 de julho de 2020.
[3] Disponível em: https://nacoesunidas.org/tema/odm/. Acesso em: 02 de julho de 2020.
[4] Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/ods12/. Acesso em: 02 de julho de 2020.
[5] Disponível em: https://www.nationalgeographicbrasil.com/planetaouplastico. Acesso em: 02 de julho de 2020.

casas. A utilização de embalagens descartáveis, até pouco tempo muito criticada, passou a ser uma saída para evitar a contaminação pelo novo vírus[6]. Itens como luvas e máscaras de proteção passaram a fazer parte do cotidiano, contribuindo para o aumento do uso e descarte de resíduos de uso único. Nesse sentido, fica evidente a importância de estudar a temática da gestão de resíduos sólidos e contribuir para a análise da solução legislativa de política pública adotada no Brasil.

O objetivo deste trabalho é, portanto, aplicar conhecimentos do Campo de Públicas que foram abordados ao longo do Programa Avançado em Gestão Pública – PAGP do Insper na análise do desenho da Lei instituidora da PNRS. Dessa forma, almeja-se extrair contribuições de uma área de estudo com uma produção acadêmica mais vasta e aprofundada, o Campo de Públicas, para uma área do conhecimento ainda incipiente no Brasil, a da Legística.

A análise focará nas 4 (quatro) primeiras etapas do método legislativo de elaboração do conteúdo da norma jurídica proposto pela Legística (SALINAS, 2013): (i) identificação do problema que a norma deve endereçar, por meio da aplicação do conceito de problema público (SECCHI, 2013); (ii) determinação dos objetivos da legislação, por meio da aplicação do triângulo estratégico (MOORE, 2000); (iii) análise dos incentivos, a partir da aplicação do tripé da estratégia organizacional (BRICKLEY; SMITH; ZIMMERMMANN, 2007); (iv) análise do desenho legislativo, por meio da aplicação do modelo lógico (IPEA, 2018). Assim sendo, para cada uma dessas etapas, este estudo aplicará conceitos e ferramentas utilizados pelo Campo de Públicas que poderão contribuir para a análise do desenho da norma no campo da Legística.

Essa aplicação será de grande valia para uma compreensão da sistemática e racionalidade do desenho de uma Lei de alta complexidade, extensão e que envolve inúmeros atores com diferentes responsabilidades (ALMEIDA, 2016).

Para a análise que será feita no capítulo 4, serão utilizados como subsídio apenas informações disponíveis durante a tramitação da norma no Legislativo, sua redação final e dados até 2 de agosto de 2010, quando a Lei nº. 12.305/2010 foi sancionada. O intuito é não contaminar a análise do desenho da norma com informações que não estavam disponíveis no momento da escolha dessa solução legislativa.

A clareza no entendimento do desenho da PNRS permitirá que os Poderes Legislativo e Executivo tenham mais insumos para monitorar e avaliar retrospectivamente a implementação da norma, por exemplo, por meio de avaliações de resultados e de impacto. E, com isso, aperfeiçoar o desenho da política pública instituída pela norma.

---

[6] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/o-futuro-pos-pandemia-e-do-plastico-e-ele-nao-sera-reciclado.shtml. Acesso em: 02 de julho de 2020.

2. BASE TEÓRICA

2.1. Legística

O campo de estudo da Legistíca visa explicar e instrumentalizar a ação de elaboração legislativa (SALINAS, 2013, p. 233). O objetivo é pensar a lei antes de redigi-la (DELLEY, 2004, p. 102), por meio da "adoção de metodologias e técnicas para a racionalização da produção do direito" (SOARES, 2007, p. 127).

A elaboração de uma norma e da política pública que será instituída por ela envolve a escolha de caminhos para onde recursos serão direcionados, das mais diversas ordens, sejam financeiros, humanos, institucionais. Uma escolha sempre envolve não optar por algo. Desse modo, a escolha do arranjo da norma deve ser consciente e baseada em ferramentas técnicas que auxiliam na tradução do consenso que a arena política busca construir.

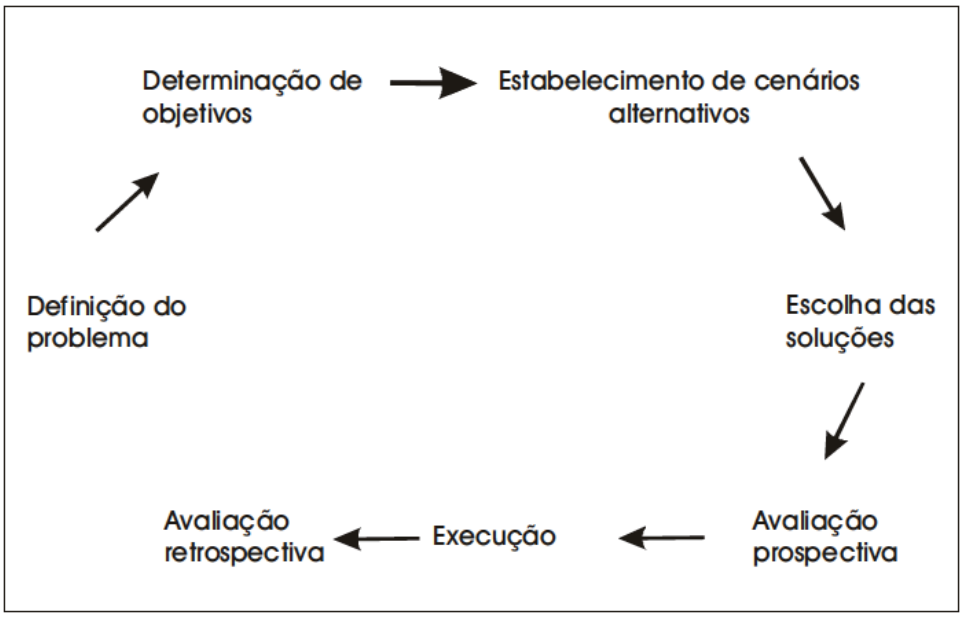
O impulso político é traduzido em uma norma pelo Legislativo que estabelece uma política pública que deverá ser implementada por meio de ações governamentais. a Legística busca instrumentalizar essa elaboração da norma. Não se objetiva, entretanto, ignorar a legitimidade da política como um espaço de construção de consenso a partir da disputa de interesses por diferentes atores com distintos níveis de poder e influência (ALMEIDA, 2016).

A Legística tem duas dimensões: a formal e a material. A Legística Formal "atua sobre a otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos" (SOARES, 2007, p. 126). Já a Legística Material volta-se a estudar a eficácia, efetividade e eficiência da legislação, atuando "no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação" (SOARES, 2007, p. 125).

Enquanto a Legística Formal preocupa-se com aspectos formais de sistematização, redação e comunicação da legislação, a Legística Material procura "desenvolver os preceitos metodológicos para cada uma das etapas do processo de elaboração do conteúdo das normas jurídicas" (SALINAS, 2013, p. 234).

A Legística Material, também conhecida como Metódica da Legislação, propõe um procedimento metódico dividido em etapas com o objetivo de melhorar a eficácia da legislação (DELLEY, 2004, p. 102), como mostra a **Figura 1**.

Figura 1 – Processo de elaboração legislativa



Fonte: DELLEY, 2004, p. 102.

Assim como o ciclo de políticas públicas, que será abordado no item 2.2., o ciclo apresentado na **Figura 1** não constitui um ciclo linear de etapas subsequentes que implicam na finalização de uma etapa para prosseguimento para a próxima. Na verdade, a proposta é muito mais de um ciclo interativo de etapas que se retroalimentam e coexistem, contribuindo mutuamente para a melhoria da eficácia legislativa (DELLEY, 2004, p. 101).

A Legística traz uma ideia que é preciso ir além da mera elaboração da lei mediante regras de processo legislativo e em conformidade com princípios e regras do ordenamento jurídico. É preciso pensar a legitimidade da lei a partir da verificação se ela serve, de fato, aos propósitos para os quais foi elaborada (SALINAS, 2013, p. 237).

> O processo de elaboração legislativa deve ser balizado por questionamentos quanto à necessidade de aprovação da lei, quais os benefícios para a sociedade, como se dará a administração pública da política pública, quais os custos e os incentivos envolvidos na implementação da política pública, quais os resultados esperados, quais os custos econômicos e sociais, como ocorrerão a avaliação e a execução do programa. (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 793)

O presente trabalho focará na pesquisa bibliográfica de referências utilizadas pelo Campo de Públicas que podem contribuir com a Legística Material. Dessa forma, almeja-se agregar saberes de uma área ainda pouco conectada com o campo de estudo da formação das leis, visto que a Legística vem sendo mais estudada pelo Direito e pela Ciência Política.

A própria ideia de pensar o direito administrativo como uma caixa de ferramentas (RIBEIRO, 2016) e de aplicar o direito considerando suas consequências fático-jurídicas está alinhado com a visão de que o direito não serve a si mesmo, assim como a produção da lei não serve a si mesma. Há sempre uma finalidade social que não pode ser esquecida.

2.2. Políticas Públicas

O Campo de Públicas é um campo de saber multidisciplinar que se fundamenta na articulação das áreas de conhecimento das Ciências Sociais (Ciência Política, Sociologia e Antropologia), Economia, Administração e Direito (PIRES et al., 2014). Até a primeira década do século XXI, a formação do campo de políticas públicas se deu a partir da contraposição ao campo da Administração de Empresas e de maneira dispersa por diferentes áreas e disciplinas, privilegiando o desenvolvimento de estudos e pesquisas (FARAH, 2014b).

Na última década, vem ocorrendo um processo de institucionalização do Campo de Públicas enquanto um novo "campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas" (Resolução nº. 1, de 13 de janeiro de 2014, do Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado)[7].

Apesar de ambos os campos da gestão pública e da administração de empresas lidarem com temáticas e problemas relacionados à gestão, seus objetos e objetivos são distintos, permeado por processos e mecanismos específicos que justificam a delimitação como campos distintos de conhecimento (PIRES et al., 2014, p. 111).

O Campo de Públicas produz conhecimento multidisciplinar e orientado à resolução de problemas, com vistas a capacitar o tomador de decisão para a estruturação de políticas públicas adequadas para enfrentar os problemas públicos (SECCHI, 2016).

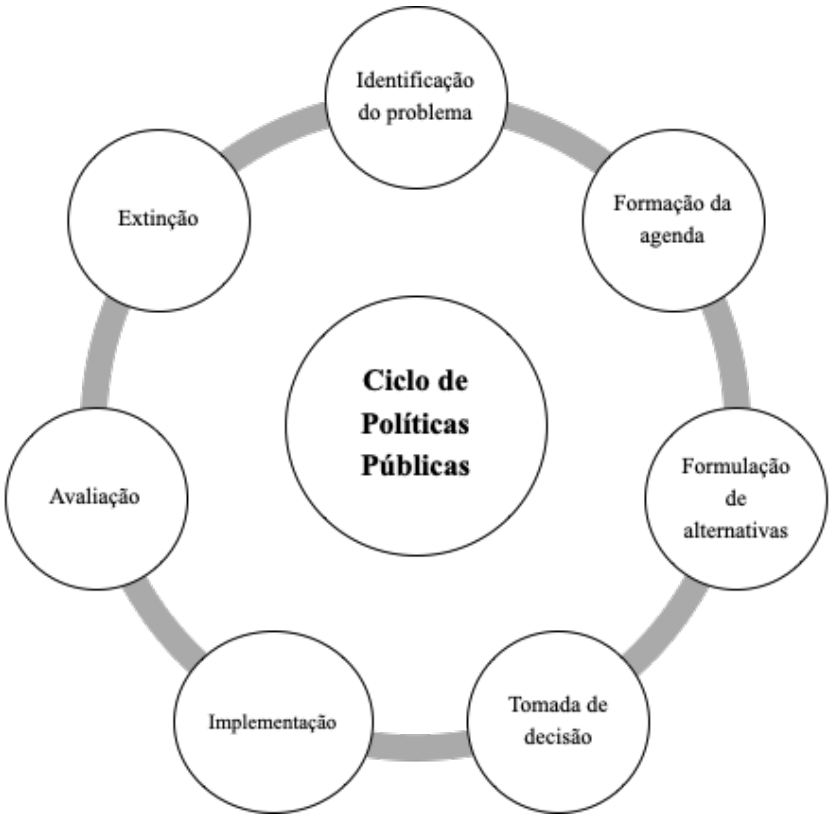
As políticas públicas podem ser entendidas como formas de atuação do Estado para realizar os objetivos democraticamente escolhidos, tendo em vista a direção traçada pela Constituição. São diretrizes concebidas com a intenção de enfrentar problemas públicos. Daí a importância da definição de problema público feita por Secchi (2013) como uma situação

[7] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192

considerada inadequada e relevante pela coletividade. Por isso, o que deve motivar a criação de uma política pública é responder a um problema público (SECCHI, 2013).

O processo de elaboração de uma política pública pode ser compreendido a partir da ideia de um ciclo de políticas públicas dividido em 7 fases principais (SECCHI, 2013, p. 43):

Figura 2 – Ciclo de Políticas Públicas



Elaboração Própria. Fonte: SECCHI, 2013, p. 43.

Trata-se de esquema teórico para auxiliar na compreensão do processo de formulação da política pública. No entanto, é importante esclarecer que, na vida prática, as fases não costumam ser necessariamente sequenciais nem lineares. Na verdade, assim como o percurso legislativo de formação da norma, o processo de criação de políticas públicas é incerto e dinâmico. Suas fases estão interligadas e costumam se misturar (SECCHI, 2013).

2.3. Avaliação legislativa

A pertinência da conexão entre a Legística e o Campo de Públicas vai além do paralelo traçado entre o ciclo de políticas públicas e o ciclo do ato normativo e também abarca as similitudes entre a avaliação legislativa (ou de impacto legislativo) e a avaliação de políticas públicas. Ambas envolvem a análise de normas e políticas públicas sob os parâmetros da eficiência, eficácia e efetividade (ANDRADE; SANTANA, 2017).

A análise de políticas públicas tem como objetivo aprimorar a tomada de decisão e a estruturação de políticas e leis, por meio da aplicação de métodos e técnicas de análise de problemas e de alternativas de solução. A avaliação de política pública pode acontecer em diferentes momentos: antes da implementação (avaliação *ex ante*), durante (monitoramento) ou depois (avaliação *ex post*). Geralmente, aplica-se critérios, padrões e indicadores para avaliar as qualidades e deficiências da política pública (SECCHI, 2016).

De forma similiar, a avaliação legislativa, instrumento da Legística Material, pode ser realizada tanto na fase de elaboração do texto legal (avaliação prospectiva ou *ex ante*), como após a entrada da lei em vigor (avaliação retrospectiva ou *ex post*) (SALINAS, 2013).

A avaliação de impacto legislativo pode ser um instrumento útil para prover melhores leis e, por conseguinte, fazer com que as políticas públicas sejam mais focadas nas necessidades da população (MENEGUIN; SILVA, 2017, p. 102). No entanto, a avaliação legislativa ainda é incipiente no Brasil, visto que ainda não foi devidamente incorporada ao ordenamento jurídico e não vem sendo adotada sistematicamente como prática no processo de elaboração de atos normativos (SALINAS, 2013, p. 24).

A avaliação legislativa necessita do uso de instrumentos e técnicas de análise muitas vezes estranhas ao campo de estudo do Direito, de modo que os juristas têm muito a aprender com estudiosos de outras áreas, como o Campo de Públicas. O conhecimento sobre essas técnicas interdisciplinares pode dar clareza aos juristas sobre quando e como é mais oportuno utilizá-las (MADER, 1991, p. 48).

Dentre os desafios para a implementação da avaliação de impacto legislativo no Brasil, aponta-se o modo como se dá a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo:

> Uma das dificuldades diz respeito ao controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo, que faz com que uma parcela relevante das proposições legislativas – notadamente aquelas convertidas em lei – tenha sua origem nos órgãos daquele Poder. A despeito da possibilidade de protagonismo do Legislativo para o início de uma cultura de avaliação de impacto no País, a efetiva inclusão do Executivo numa agenda política que vise ao aprimoramento do processo decisório é de fundamental

> importância para a consolidação desse tipo de avaliação no Brasil, tanto por sua competência acumulada como gestor de políticas públicas e detentor de robusta estrutura administrativa, quanto pela sua capacidade de influenciar a pauta do Congresso (MENEGUIN; SILVA, 2017, p. 103).

Vale ressaltar que a proposta deste trabalho não é realizar uma avaliação retrospectiva da PNRS de resultados e/ou impacto. Mesmo sendo análises centrais para avaliar retrospectivamente a implementação da norma, este trabalho entende que a sua contribuição está na aplicação de conceitos e ferramentas utilizados pelo Campo de Públicas para explicitar a sistemática e racionalidade do desenho normativo. Dessa forma, este trabalho poderá fornecer as bases para estudos futuros que avaliem os resultados e impactos da implementação da norma.

3. O CASO

Antes de adentrar ao próximo capítulo de aplicação de conceitos e ferramentas utilizados pelo Campo de Públicas na análise do desenho da Lei nº. 12.305/2010, é essencial compreender sobre o que trata a Lei e quais os seus principais pontos. Como também, é importante conhecer o seu processo de formação ao longo dos 21 anos de tramitação no Legislativo até a sua aprovação e sanção em 2010.

Por isso, neste capítulo, será feita uma análise geral do conteúdo da Lei nº. 12.305/2010, da sua tramitação e da relação do Executivo e Legislativo no processo de elaboração da norma que institui a PNRS.

Vale esclarecer que a Lei nº. 12.305/2010 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010[8], que criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, dentre outras providências.

Ocorre que, em 18 de dezembro de 2019, o Decreto nº 10.179/2019[9] revogou os dispositivos do Regulamento da PNRS que instituía o Comitê Interministerial da PNRS e atribuía suas competências (Decreto nº 7.404, arts. 3º e 4º).

Apesar da pertinência e relevância da análise do Decreto regulamentador da PNRS e de suas recentes mudanças, tal exame extrapola o escopo do presente trabalho. Assim sendo, este estudo de caso tratará estritamente da avaliação legislativa da Lei nº. 12.305/2010[10].

3.1. A norma

A Lei nº. 12.305/2010 institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que engloba princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, de forma isolada ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, para que haja uma gestão integrada e um gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (BRASIL, 2010, arts. 1º e 4º).

---

[8] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acesso em: 02 de julho de 2020.
[9] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10179.htm#art1. Acesso em: 02 de julho de 2020.
[10] Disponível em: http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=03/08/2010. Acesso em: 02 de julho de 2020.

Para compreensão da Lei, é essencial entender qual sentido a norma atribui ao termo "resíduos sólidos" e a diferenciação feita com relação aos "rejeitos". No âmbito da PNRS, entende-se por "resíduos sólidos":

> material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; (BRASIL, 2010, art. 3º, inciso XVI)

Já os "rejeitos" são definidos como:

> resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada. (BRASIL, 2010, art. 3º, inciso XV)

Há, portanto, uma diferenciação entre "destinação final ambientalmente adequada" e "disposição final ambientalmente adequada". A destinação final se refere a diferentes destinações de resíduos que são admitidas pelos órgãos competentes do Executivo, tais quais reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação, aproveitamento energético, entre outras (BRASIL, 2010, art. 3º, inciso VII). Já a disposição final diz respeito à "distribuição ordenada de rejeitos em aterros" (BRASIL, 2010, art. 3º, inciso VIII). Segue abaixo um quadro-resumo desses quatro conceitos centrais para o entendimento da Lei objeto de estudo deste trabalho (SILVA FILHO; SOLER, 2015):

Quadro 1 – Conceitos da PNRS: resíduos sólidos, rejeitos, destinação final ambientalmente adequada e disposição final ambientalmente adequada

Resíduos Sólidos: Material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade que necessite de uma destinação final ambientalmente adequada.	**Rejeitos:** Resíduos que não podem mais ser tratados e recuperados por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, restando apenas a sua disposição final ambientalmente adequada.
Destinação final ambientalmente adequada: Encaminhamento de resíduos sólidos para processos que recuperem e/ou aproveitem suas propriedades.	**Disposição final ambientalmente adequada**: Eliminação de rejeitos em aterros sanitários.

Elaboração própria. Fonte: SILVA FILHO; SOLER, 2015.

A Lei define como público-alvo que deve observar o seu conteúdo: "as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração

de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos" (BRASIL, 2010, art. 1º, § 1º).

A PNRS pode ser considerada uma lei extensa, com 57 artigos ao todo, e complexa, na medida em que trata de diferentes conceitos, responsabilidades e atores (ALMEIDA, 2016). A seguir, é possível visualizar o sumário da referida Lei para auxiliar na compreensão da sua organização e sistemática:

Quadro 2 – Sumário da Lei nº. 12.305/2010 (PNRS)

Lei nº 12.305/2010

Título I: Disposições Gerais
- **Capítulo I: Do objeto e do campo de aplicação**
- **Capítulo II: Definições**

Título II: Da Política Nacional de Resíduos Sólidos
- **Capítulo I: Disposições Gerais**
- **Capítulo II: Dos Princípios e Objetivos**
- **Capítulo III: Dos Instrumentos**

Título III: Das Diretrizes aplicáveis aos Resíduos Sólidos
- **Capítulo I: Disposições Preliminares**
- **Capítulo II: Dos Planos de Resíduos Sólidos**
  - Seção I: Disposições Gerais
  - Seção II: Do Plano Nacional de Resíduos Sólidos
  - Seção III: Dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos
  - Seção IV: Dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
  - Seção V: Do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
- **Capítulo III: Das Responsabilidades dos Geradores e do Poder Público**
  - Seção I: Disposições Gerais
  - Seção II: Da Responsabilidade Compartilhada
- **Capítulo IV: Dos Resíduos Perigosos**
- **Capítulo V: Dos Instrumentos Econômicos**
- **Capítulo VI: Das Proibições**

Título IV: Disposições Transitórias e Finais

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2010.

Dentre os princípios da PNRS apontados no art. 6º, vale destacar a "ecoeficiência", "a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos" e "o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania" (BRASIL, 2010, art. 6º, incisos V, VII e VIII).

O princípio da ecoeficiência traz uma ideia de compatibilização entre o fornecimento de bens e serviços para satisfazer as necessidades humanas e trazer qualidade de vida com a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais, tendo como referencial um padrão inferior ou, ao menos, equivalente à capacidade de sustentação estimada ao planeta (BRASIL, 2010, art. 6º, inciso V).

O princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos refere-se ao:

> conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei. (BRASIL, art. 3º, inciso XVII)

O princípio de "reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania" está relacionado ao objetivo de "integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos" (BRASIL, 2010, art. 7º, inciso XII).

A PNRS estabelece a obrigação de se observar a seguinte ordem de prioridade: "não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos" (BRASIL, 2010, art. 9º; art. 7º, inciso II). Trata-se de uma ampliação do conceito difundido mundialmente dos 3R's: reduzir, reutilizar e reciclar. Também, é importante citar os principais instrumentos previstos pela PNRS:

Quadro 3 – Principais instrumentos da PNRS e respectivas definições

Instrumentos (art. 6º)	Definições
Planos de resíduos sólidos	Art. 14. São planos de resíduos sólidos: 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.
Coleta seletiva	Coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição (art. 3º, inc. V).
Logística reversa	Instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (art. 3º, inc. XII).
Acordos setoriais	Ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (art. 3º, inc. I).

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2010.

O direito positivo é materializado por uma linguagem jurídica que é prescritiva, ou seja, suas proposições pautam-se pela descrição de um fato que implica em uma consequência. Essa linguagem prescritiva pode ser estruturada a partir da Lógica Deôntica centrada no "dever-ser" que opera com três modalizadores que regulam o comportamento humano: obrigatório, permitido e proibido. Eles representam os valores que são atribuídos às condutas por meio da linguagem prescritiva do direito positivo (CARVALHO, 2009, p. 95). Tendo isso em vista, para contribuir com o entendimento da PNRS, o **Quadro 4** abaixo classifica as principais condutas prescritas pela Lei nº. 12.305/2010 em obrigatórias, permitidas ou proibidas. Vale ressaltar que não estão previstas todas as condutas prescritas pela PNRS devido à grande extensão da Lei e ao escopo modesto deste trabalho.

Quadro 4 – Condutas permitidas, proibidas e obrigatórias prescritas pela PNRS

Condutas Permitidas	**Dispositivos da Lei nº 12.305/2010**
Recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos.	Art. 9º, § 1º
Elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas.	Art. 17, § 1º
Inserir no plano de gerenciamento de resíduos o plano de gerenciamento específico para resíduos perigosos.	Art. 39, § 1º
O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas apontadas no dispositivo.	Art. 42
A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios.	Art. 44
Condutas Proibidas	**Dispositivos da Lei nº 12.305/2010**
Atribuir ao serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos a realização de etapas do gerenciamento dos resíduos.	Art. 19, § 5º
Determinadas formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos, como lançamento em praias e a céu aberto e queima a céu aberto, entre outras.	Art. 47
Determinadas atividades, nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos: como catação, utilização dos rejeitos dispostos como alimentação, criação de animais domésticos, fixação de habitações temporárias ou permanentes, entre outras.	Art. 48
Importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação.	Art. 49
Condutas Obrigatórias	**Dispositivos da Lei nº 12.305/2010**
Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.	Art. 9º
União, Estados e Municípios devem elaborar seus respectivos planos de resíduos, contemplando o conteúdo mínimo previsto.	Arts. 15 a 18
Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios.	Art. 10
Incumbe aos Estados: I - promover a integração da gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e II - controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama.	Art. 11

Os grandes geradores indicados pela Lei devem elaborar plano de gerenciamento de resíduos sólidos, contemplando o conteúdo mínimo, como parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do Sisnama.	Arts. 20, 21 e 24
Fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de resíduos sujeitos à logística reversa devem estruturar e implantar os sistemas.	Art. 33
Disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.	Art. 35
Cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, dentre outras obrigações, estabelecer sistemas de coleta seletiva e dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.	Art. 36
Implantar a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos em até 4 (quatro) anos após a data de publicação da Lei.	Art. 54

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2010.

3.2. Tramitação

A norma sob análise no presente trabalho foi objeto de iniciativa do Poder Legislativo, por meio do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº. 354 de 1989 de autoria do então Senador Francisco Rollemberg (PFL-SE[11]). Quanto à tramitação, destaca-se os seguintes andamentos:

- 27/10/1989: Leitura em Plenário do PLS 354/1989 do Sen. Francisco Rollemberg (SE)
- 29/11/1990: Parecer favorável do Sen. Jamil Haddad no âmbito da Comissão de Assuntos Sociais, com a apresentação de emendas.
- 11/12/1990: Aprovada a matéria, em decisão terminativa, sem interposição de recurso.
- 05/03/1991: Remessa à Câmara dos Deputados (Câmara) para revisão, nos termos do art. 65 da Constituição Federal (CF).
- 12/02/2007: Arquivado.
- 25/03/2010: Esta matéria passa a tramitar como Substitutivo da Câmara dos Deputados.

O PLS nº. 354/89 passa, então, a tramitar na casa revisora (Câmara) como PL nº. 203 de 1991 tendo sido apresentado com a seguinte descrição: "dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde" (Diário do Congresso Nacional; Ata da 25' Sessão da I' Sessão Legislativa da 49' Legislatura em l' de abril de 1991; fl. 2730).

Apesar do texto aprovado pelo Senado focar no lixo hospitalar, ao longo dos 19 anos de tramitação na Câmara (1991-2010), o processo foi ganhando complexidade, de modo que o PL nº. 203/91 e seus apensos chegou a reunir por volta de 180 proposições de iniciativa dos mais diversos partidos e com diferentes enfoques sobre a temática da gestão ambientalmente

[11] Partido da Frente Liberal – Sergipe. O PFL mudou de nome para Democratas (DEM).

adequada dos resíduos sólidos, dos mais abranges aos mais específicos. Aos poucos foi ficando mais claro o intuito de aprovar uma política nacional de resíduos sólidos (SILVA; ARAÚJO, 2010).

Para analisar o PL nº. 203/91 e seus apensos, em 2006, foi constituída uma comissão especial que aprovou diversos projetos na forma de um substitutivo, "formalmente assinado pelo Deputado César Silvestri (PPS/PR), após a destituição do relator Deputado Ivo José (PT/MG) no dia da votação, por iniciativa da liderança de seu próprio partido, descontente com o conteúdo do parecer por ele proferido" (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 17).

O PL nº. 1991/2007, de iniciativa do Executivo, com tramitação em regime de urgência, foi apensado ao PL nº. 203/91. Por fim, o referido PL de origem no Senado foi transformado na Lei Ordinária nº 12.305/2010 (DOU 03/08/10 PÁG 03 COL 01), com aproveitamento de partes do PL nº. 1991/2007 (SILVA; ARAÚJO, 2010).

Há, portanto, 3 textos que demarcam momentos importantes do processo de formação da norma objeto deste trabalho e serão analisados a fim de identificar quais mudanças foram ocorrendo até chegar na redação final do PL nº. 203/91 que foi convertida na Lei nº 12.305/2010:

1. PLS nº. 354/89 aprovado pelo Senado e enviado à Câmara para revisão;
2. Proposta aprovada em julho de 2006 por Comissão Especial (PL nº. 203/91);
3. PL nº. 1991/2007, proposto pelo Executivo.

PLS nº. 354/89

Com 31 artigos e conteúdo mais breve, o projeto original aprovado pelo Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados para revisão apresenta a seguinte organização:

Título I – Disposições Gerais

Título II – Das Obrigações dos Estabelecimentos Geradores de Resíduos

Título III – Das Obrigações da Administração Municipal

Título IV – Das Infrações a esta Lei e Sanções Cabíveis

Título V – Disposições Finais

Comparando o PLS nº. 354/89 com a redação final do PL nº. 203/91 que foi convertido na Lei nº 12.305/2010, nota-se uma mudança drástica de enfoque. Oriunda de um projeto específico para a gestão dos resíduos de serviços de saúde, a PNRS é instituída com uma abordagem generalista, citando os resíduos de serviços de saúde apenas como uma das classificações quanto à origem dos resíduos sólidos.

Um aspecto exemplificativo dessa especificidade do PLS nº. 354/89 é a sua definição detalhada no art. 1º, vejamos:

> Para efeitos desta Lei, consideram-se 'resíduos de serviços de saúde' o lixo e os resíduos gerados pelas ações de proteção e recuperação da saúde de pessoas e animais, executadas por serviços de saúde e veterinários, bem como os gerados pela pesquisa médica e veterinária, pela medicina legal e anatomia patológica, e pela produção e testagem de produtos biológicos e de uso humanos. (BRASIL, 1989)

Como também, a classificação minuciosa dos resíduos de serviços de saúde feita pelo art. 2º em: I – lixo do tipo domiciliar ou não séptico; II – lixo séptico: a) resíduos infectados ou contaminados, b) objeto pontiagudos e cortantes, c) resíduos alimentares; III – lixo especial: a) material radiativo, b) materiais contaminados por quimioterápicos antineoplásticos, c) materiais inflamáveis, corrosivos, tóxicos e reagentes, d) recipientes pressurizados.

Já na PNRS, há uma definição muito mais sucinta de resíduos de serviços de saúde, como aqueles "gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS" (BRASIL, 2010, art. 13, inciso I, alínea "g").

Além de prever sua regulamentação, a PNRS determina que os geradores de resíduos de saúde deverão elaborar plano de gerenciamento de resíduos sólidos, assim como os geradores de resíduos industriais, de mineração e oriundos dos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2010, art. 20, inciso I).

Apesar do seu foco nos resíduos de serviços de saúde, o PLS nº. 354/89 já traz alguns conceitos importantes. Por exemplo, o art. 13 proíbe o lançamento de resíduos de serviços de saúde em cursos d'água, lagos, lagoas e no mar e a céu aberto. Além disso, o parágrafo único do art. 20 permite aos municípios "constituir consórcios para a manutenção conjunta de serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos de serviços de saúde".

Outro ponto relevante é a permissão ao poder público municipal para "instituir e cobrar tarifas referentes aos serviços por ele prestados de coleta, transporte, tratamento e destino final de resíduos de serviços de saúde" com a possibilidade de participação da iniciativa privada, de maneira complementar, como concessionária da prestação e venda de tais serviços (BRASIL, PLS, 1989, arts. 25 e 26).

Substitutivo adotado pela Comissão Especial

Em 2006, constitui-se Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a apreciar e proferir parecer ao PL nº. 203/91, que "dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o

tratamento, o transporte e a destinação dos resíduos de serviços de saúde" e apensados. Pela mera comparação de ementas, já é possível ver a mudança de enfoque, que passa a estar mais alinhado à redação final que foi convertida na Lei nº 12.305/2010: "institui a Política Nacional de Resíduos, seus princípios, objetivos e outros instrumentos, e dá outras providências".

Observa-se que, apesar do Substitutivo deixar de focar apenas nos resíduos de serviços de saúde e passar a tratar da Política Nacional de Resíduos, diferentemente da redação final, ele ainda apresentado algum nível de detalhamento quanto aos resíduos de serviços de saúde, reservando a eles todo o Capítulo VI do Título II.

A extensão do Substitutivo impressiona, com um total de 147 artigos, em contraposição aos 31 artigos do PLS nº. 354/89 e aos 57 artigos da Lei nº 12.305/2010. Parece haver uma tentativa de abarcar o máximo possível dos projetos de lei apensados ao PL nº. 203/91. Isso resulta em um Substitutivo que caminha para uma proposta mais generalista de uma Política Nacional de Resíduos, mais ainda permanece com traços bem específicos, como, por exemplo, os capítulos dedicados a dispor sobre tipos específicos de resíduos.

É importante notar que o Substitutivo não fala em logística reversa, conceito que vai ser trazido pelo PL nº. 1991/2007 do Executivo. Por outro lado, o Substitutivo estabelece um ponto muito importante que também está presente na redação final da PNRS: o objetivo de promover a inclusão social de catadores de materiais recicláveis. Para isso, estabelece que caberá ao Poder Público, em parceria com a iniciativa privada: "incentivar a criação e o desenvolvimento de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis que realizam a coleta e a separação, beneficiamento e reaproveitamento de resíduos sólidos reutilizáveis ou recicláveis" (Substitutivo da Comissão Especial – PL nº. 203/91; art. 3º, parágrafo único, item 9).

Quadro 5 – Comparação de Sumários do Substitutivo da Comissão Especial (PL no. 203/91) e do PL nº. 1991/2007

Substitutivo da Comissão Especial (PL nº. 203/91)	**PL nº. 1991/2007**
Título I: Da Gestão dos Resíduos Sólidos • **Capítulo I: Dos Princípios e Objetivos** • **Capítulo II: Dos Instrumentos** • **Capítulo III: Das Definições** **Título II: Das Disposições Preliminares** • **Capítulo I: Disposições Preliminares** • **Capítulo II: Dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos** • **Capítulo III: Dos Resíduos Urbanos** • **Capítulo IV: Dos Resíduos Industriais e de Mineração** • **Capítulo V: Dos Resíduos Perigosos**	**Capítulo I: Das Disposições Preliminares** • **Seção Única: Das Definições** **Capítulo II: Da Política Nacional de Resíduos Sólidos** • **Seção Única: Dos Instrumentos** **Capítulo III: Dos Resíduos Sólidos** • **Seção I: Da Classificação dos Resíduos Sólidos** • **Seção II: Da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos** • **Seção III: Das Responsabilidades** **Capítulo IV: Do Fluxo dos Resíduos** ▪ **Seção Única: Da Logística Reversa**

• **Capítulo VI: Dos Resíduos de Serviços de Saúde** • **Capítulo VII: Dos Resíduos Gerados nos Estabelecimentos Rurais** • **Capítulo VIII: Dos Resíduos de Transporte ou Provenientes de Portos, Aeroportos, Terminais Ferroviários, Rodoviários e Portuários e Postos de Fronteira** • **Capítulo IX: Dos Resíduos da Construção Civil** • **Capítulo X: Dos Resíduos do Comércio e de Serviços** • **Capítulo XI: Dos Resíduos Pneumáticos** • **Capítulo XII: Dos Resíduos de Explosivos e Armamentos** • **Capítulo XIII: Do Lodo de Estação de Tratamento** • **Capítulo XIV: Dos Métodos de Tratamento e Disposição de Resíduos Sólidos** ▪ Seção I: Disposições Gerais ▪ Seção II: Da Incineração ⇒ Subseção I: Da Incineração de Resíduos Industriais ⇒ Subseção II: Da Incineração de Resíduos de Serviços de Saúde ⇒ Subseção III: Da Incineração em Crematórios ▪ Seção III: Do Co-processamento ▪ Seção IV: Dos Aterros ▪ Seção IV: Da Reciclagem **Título III: Da Informação** • **Capítulo I: Da Informação e da Educação Ambiental** • **Capítulo II: Do Sistema Declaratório Anual** **Título IV: Das Responsabilidades, Infrações e Penalidades** • **Capítulo I: Das Responsabilidades** • **Capítulo II: Das Infrações e Penalidades** **Capítulo III: Das Disposições Finais**	**Capítulo V: Dos Instrumentos Econômicos e Financeiros** **Capítulo VI: Das Proibições** **Capítulo VII: Das Disposições Finais**

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 1991; BRASIL, 2007.

PL nº. 1991/2007

Similar ao Substitutivo da Comissão Especial de 2006 e à redação final do PL nº. 203/91 que foi convertido na Lei nº 12.305/2010, o PL nº. 1991/2007 proposto pelo Executivo também apresenta um foco na PNRS, tendo como ementa: "Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências".

O anteprojeto foi assinado pela então Ministra de Estado do Meio Ambiente, Marina Silva, junto a uma exposição de motivos que justificava a importância de aprovação de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos (EM Nº 58/MMA/2007):

> 22. A implantação da lei proposta trará reflexos positivos no âmbito social, ambiental e econômico, pois não só tende a diminuir o consumo dos recursos naturais, como proporciona a abertura de novos mercados, gera trabalho, emprego e renda, conduz à inclusão social e diminui os impactos ambientais provocados pela disposição inadequada dos resíduos. Sendo assim, estaremos inserindo o desenvolvimento sustentável no manejo de resíduos sólidos do país.
> 23. Portanto, tais fundamentos justificam a implementação de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, que tem por objetivo traçar ações estratégicas que viabilizem processos capazes de agregar valor aos resíduos aumentando a capacidade competitiva do setor produtivo, propiciando a inclusão e o controle social, norteando Estados e Municípios para a adequada gestão de resíduos sólidos.
> (EM Nº 58/MMA/2007)

Nota-se que não há menção direta à responsabilidade compartilhada, mas se define ciclo de vida do produto como "série de etapas que envolvem a produção, desde sua concepção, obtenção de matérias-primas e insumos, processo produtivo, até seu consumo e disposição final" (art. 7º, inc. III). Também, não se fala em resíduos perigosos. Por outro lado, o PL do Executivo traz uma seção inteira sobre logística reversa, estabelecendo esse instrumento que tem papel central na sistemática da PNRS.

> A redação abrangente do PL despertou rejeição em praticamente todos os atores envolvidos, por não fornecer claramente as responsabilidades de cada agente da cadeia produtiva. Além disso, o instrumento da logística reversa impunha uma série de obrigações para o setor privado, o que acabou colaborando para uma rejeição geral da proposta. (ALMEIDA, 2016, p. 123).

3.3. Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo

Estudo de Silva e Araújo (2010) desenvolveu ferramenta para aferir o fenômeno de apropriação da agenda do Legislativo pelo Executivo. Os autores chamam de apropriação a prática do Executivo de apresentar medidas provisórias ou projetos de lei de sua iniciativa com o conteúdo de projetos elaborados anteriormente por parlamentares.

O índice desenvolvido varia "de '0', grau mínimo de apropriação e máximo de cooperação, a '3', grau máximo de apropriação e máximo de ação unilateral" (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 7) e abarca três indicadores:

> (i) a participação dos parlamentares; (ii) a abordagem escolhida pelo Executivo para fazer uso da agenda do Legislativo; e (iii) o instrumento legislativo escolhido para estabelecer a agenda a partir da qual o Executivo trabalhará com sua coalizão (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 6).

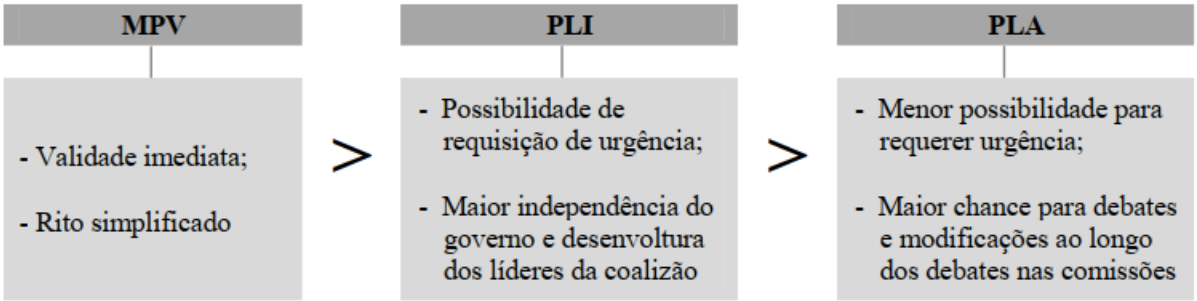
O estudo analisou diferentes casos, dentre eles o da "Política de meio ambiente – Gestão dos resíduos sólidos"[12], objeto de análise do presente trabalho. O resultado da aplicação do índice de apropriação indicou uma posição quase intermediária entre cooperação e ação unilateral (valor = 1,33). Para melhor compreensão do índice de apropriação, é possível consultar o mapa dos escores no **Anexo I**.

Para o indicador "participação", considerou-se que houve apropriação sem a participação do *agenda holder* (detentor da agenda), no caso os Deputados César Silvestri e Ivo José, ambos foram relatores da comissão especial de 2006. A não inclusão dos parlamentares que já cuidavam da matéria pode indicar um ato de não-cooperação do Executivo perante o Legislativo (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 7).

Quanto ao indicador "abordagem", avaliou-se que o projeto do Executivo abordou a matéria de maneira distinta. Não há uma apropriação total por ação unilateral, já que o conteúdo dos projetos não é semelhante. Porém, é possível que haja uma perda para o parlamentar *agenda holder*, na medida em que ele poderia desenvolver o texto de forma mais aderente às suas preferências (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 8-10).

E, por fim, com relação ao indicador "tipo de proposição", o projeto do Executivo foi apensado no processo legislativo já existente (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 10). Isso pode indicar uma disposição do Executivo para cooperar com o Legislativo ao permitir que a proposta de lei seja submetida a uma quantidade maior de debates e discussões ao longo do processo legislativo. Vale ressaltar que há diferenças na velocidade de aplicação e tramitação das proposições do Executivo, como mostra a figura abaixo:

Figura 3 – Diferenças de velocidade entre proposições do Executivo



Legenda: MPV: Medida provisória; PLA: projeto de lei apensado; PLI: projeto de lei com tramitação independente. Fonte: SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 11.

[12] Vale ressaltar que na época de elaboração do artigo o PL estava sob análise do Senado, em vias de ser aprovado, sancionado pelo Presidente da República e convertida na Lei Ordinária nº 12.305/2010.

4. ANÁLISE

A Legística Material "propõe um metódico caminho de elaboração de conteúdos normativos e utiliza-se de ferramentas práticas facilitando os diferentes passos ou fases deste enfoque metódico" (SALINA, 2013, p. 233). A partir da leitura de diversas obras sobre Legística, Salinas (2013) estruturou um conjunto de regras que divide o percurso legislativo de elaboração do conteúdo das normas jurídicas em 8 (oito) etapas, vejamos:

> i) identificação e definição de um problema cuja solução é atribuída à ação legislativa;
> ii) determinação dos objetivos da legislação;
> iii) definição dos meios potencialmente aptos a gerar os efeitos pretendidos pela legislação e das alternativas diversas para a solução do problema;
> iv) avaliação legislativa prospectiva ou ex ante, consistente na averiguação da capacidade de os possíveis efeitos a serem produzidos pela legislação serem aptos a realizar os fins declarados ou implícitos da legislação;
> v) escolha do meio ou solução legislativa que será submetida à votação;
> vi) implementação da lei;
> vii) avaliação legislativa retrospectiva ou ex post, consistente no exame dos reais efeitos produzidos pela legislação e na sua comparação com os objetivos declarados ou implícitos da legislação;
> viii) adaptação, se necessária, da legislação com base na avaliação legislativa.
> (SALINAS, 2013, p. 234-235).

A ideia de um percurso legislativo com etapas lineares e sucessivas é meramente didática. Na realidade, as etapas são interativas e não podem ser consideradas de forma isolada (DELLEY, 2004). Há idas e vindas e uma coexistência de etapas que se retroalimentam.

A análise da tramitação da Lei nº 12.305/2010 no Congresso Nacional mostrou como o conteúdo da norma foi sendo alterado ao longo do tempo: de um PL focado na gestão de resíduos de saúde passou a um PL voltado a instituir uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, que, de início buscou endereçar a gestão específica de diversos tipos de resíduos sólidos e culminou em uma lei que apresenta normas gerais que estabelecem princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações para os mais diversos atores.

Neste capítulo, serão analisadas as 4 primeiras etapas do percurso legislativo por meio da aplicação de ferramentas utilizadas no Campo de Públicas. O objetivo é contribuir para a compreensão da sistemática e racionalidade da redação final do PL nº. 203/91 que foi convertida na Lei nº 12.305/2010. Assim sendo, neste capítulo o foco será voltado totalmente à análise da solução legislativa que foi escolhida, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então Presidente da República em agosto de 2010.

O percurso legislativo mostrado acima posiciona as 4 primeiras etapas como passos anteriores à aprovação da norma. Como foi falado, essa disposição é didática e não impede a

sua análise mesmo quando a norma e política pública já estão sendo implementadas. A clareza sobre o desenho da norma pode contribuir para o monitoramento durante a implementação e prover as bases para uma avaliação retrospectiva da norma, tanto de resultados quanto de impacto.

Para que não haja uma contaminação da análise com dados e ocorrências proveniente da implementação da PNRS, será utilizado como subsídio apenas informações disponíveis durante a tramitação da norma no Legislativo, sua redação final e dados até 2 de agosto de 2010, quando a Lei nº. 12.305/2010 é sancionada.

4.1. Identificação do problema público

A primeira etapa do percurso legislativo volta-se à identificação e definição de um problema público que se busca solucionar por meio da elaboração de uma norma. É importante distinguir o "impulso legislativo" da "competência legislativa". O primeiro tem origem na sociedade, enquanto o segundo refere-se àquele que pode ter a iniciativa legislativa a partir de uma determinação constitucional (SALINAS, 2013, p. 235).

A partir de meados da década de 90, a discussão em torno do desenvolvimento sustentável começa a ganhar corpo, resultando na Agenda 21, programa de ações desenvolvido na Conferência Rio-92. É possível notar um impulso legislativo no capítulo 21[13] da Agenda 21, que trata sobre o manejo ambientalmente saudável de resíduos e estabelece para as nações participantes o objetivo comum de buscar uma mudança nos padrões não sustentáveis de produção e consumo (subitem 21.4).

Quanto à competência legislativa, o art. 24, inciso VI, da CF, estabelece que "compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição". Há, portanto, a combinação entre um impulso da sociedade para que a norma seja elaborada e um dever constitucional que atribui essa competência aos entes federativos.

[13] Disponível em: https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/item/681.html. Acesso em: 02 de julho de 2020.

Para a análise dessa primeira etapa de identificação e definição do problema que será endereçado pela norma, será aplicado o conceito de problema público trazido por Secchi (2013), como mostra a **Figura 4**.

Figura 4 – Definição de Problema Público

Elaboração própria. Fonte: SECCHI, 2013, p. 10.

Problema é uma situação vista como inadequada. Para um problema ser público, é necessário que os atores políticos o considerem, além de uma situação inadequada, também um problema relevante para a coletividade. Para entender o problema público, deve-se analisar a diferença entre a situação ideal possível para a realidade pública e a situação atual (SECCHI, 2013, p. 10).

Alicerçado na união de conceitos trazidos do Campo de Públicas e da Legística, é possível elaborar perguntas que podem auxiliar na identificação e definição do problema público ao qual a ação legislativa busca endereçar:

- **Qual a situação ideal possível?**

Padrões sustentáveis de produção e consumo. Não geração de resíduos não necessários, redução do que pode ser reduzido, reutilização de todos os resíduos sólidos reutilizáveis, reciclagem dos recicláveis, compostagem dos orgânicos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, resíduos que não podem mais ser aproveitados de nenhuma forma, para aterros sanitários, por exemplo. E inclusão socioeconômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

- **Qual a situação atual (durante a formação da norma)?**

Dentre as razões apresentadas pela então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, para motivar o encaminhamento do anteprojeto que resultou no PL nº. 1991/2007 proposto pelo Executivo foram:

> Indicadores oficiais mostram que no ano 2000, cerca de 60% dos resíduos coletados foram depositados inadequadamente em lixões, 17% em aterros controlados e 13% em aterros sanitários. Observa-se que, em uma década houve um aumento de cerca de 12% dos resíduos dispostos inadequadamente no solo.
> (EM nº. 58/MMA/2007, parágrafo 15)[14]

- **A situação é inadequada? Por quê?**

Diante do contínuo crescimento da geração de resíduos atrelada a um modelo de desenvolvimento pautado por um consumo intenso, a destinação ambientalmente inadequada dos resíduos contribui para contaminação do solo e das águas e traz riscos à saúde pública. E, mesmo quando há uma destinação ambientalmente adequada dos resíduos para aterros sanitários, a geração crescente de resíduos sem que haja uma aplicação dos 3Rs (Reduzir, Reutilizar, Reciclar) contribui para a saturação dos aterros sanitários, exigindo do Poder Público a abertura de novos em um curto espaço de tempo.

- **A situação é relevante para a coletividade? Como?**

A problemática da gestão de resíduos sólidos afeta o meio ambiente e a saúde pública, tanto das gerações atuais quanto das futuras. O impulso legislativo e a relevância da situação para a coletividade podem ser verificados a partir do tratamento dado pela Agenda 21, com um capítulo específico abordando o manejo ambientalmente saudável de resíduos e alertando para a necessidade de mudança nos padrões não sustentáveis de produção e consumo.

- **Esse problema público pode ser solucionado por uma norma do Legislativo?**

O art. 23, inciso VI, da CF, estabelece que a proteção do meio ambiente e combate à poluição é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sendo assim, todas as esferas de governo podem desenvolver ações para endereçar a problemática dos resíduos sólidos. Daí a importância de uma norma geral do Legislativo

---

[14] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=508477&filename=Tramitacao-PL+1991/2007

Federal que apresente diretrizes e direcione ações para um caminho convergente à geração, gestão e destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

Tendo em vista as informações obtidas a partir da resposta das perguntas acima, verifica-se uma clara diferença entre a situação ideal possível e a situação atual, identificando, assim, a existência de um problema público.

4.2. Determinação dos objetivos

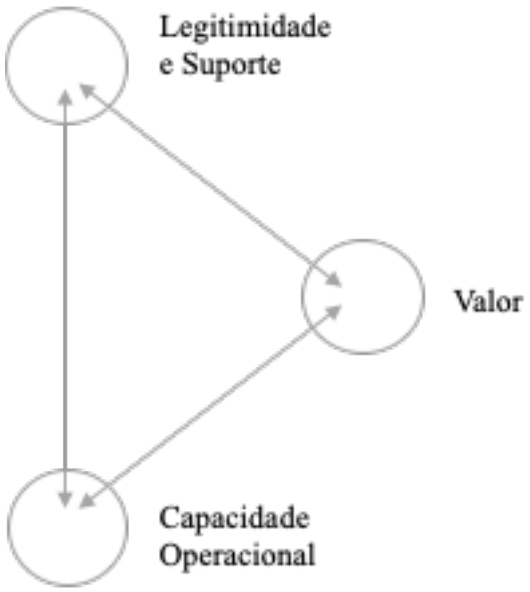
A segunda etapa visa identificar o que se pretende alcançar com a medida proposta. Os objetivos da legislação devem estar alinhados com o problema público identificado e definido na etapa anterior e serem determinados de forma precisa, pois têm a aptidão de condicionar as estratégias a serem adotadas nas etapas seguintes do percurso legislativo. Assim sendo, para a escolha adequada da solução legislativa que enfrentará o problema público, deve-se ter clareza dos fins que se almeja alcançar com a medida proposta (SALINAS, 2013).

A partir de uma reflexão sobre quais aspectos dos modelos de estratégia para o setor privado são aplicáveis ou não para organizações sem fins lucrativos, Moore (2000) desenvolveu um modelo de estratégia específico para gestores governamentais. O autor foca em três pontos principais: (i) criação de valor público; (ii) fontes de suporte e legitimidade; e (iii) capacidade operacional para entregar valor.

Para Moore (2000), a principal tarefa do gestor público é criar valor público. Apesar de ser difícil conceituá-lo, valor público pode ser expressado pela relação entre benefícios gerados a uma população e os custos associados à obtenção de tais benefícios, de modo que os gestores públicos devem produzir uma política cujos benefícios gerados a determinados destinatários superem os custos de sua produção (MOORE, 1995, p. 54).

A *Kennedy School*, Escola de Governo de Harvard, desenvolveu um triângulo estratégico com esses três aspectos que devem ser considerados ao desenvolver uma estratégia para o setor público (HEYMANN, 1987; MOORE, 1995), como mostra a **Figura 5**:

Figura 5 – Estratégia no Setor Público



Elaboração própria. Fonte: MOORE, 2000, p. 197.

O primeiro ponto "valor" diz respeito à proposição de valor que guia a organização. O segundo "legitimidade e suporte" refere-se à fonte de suporte para que a organização busque o seu valor. E, por fim, o terceiro ponto "capacidade operacional" foca no conhecimento e capacidade (aprendizado organizacional e recursos) suficientes para entregar valor e alcançar os resultados almejados (MOORE, 2000). O conceito de triângulo estratégico pode contribuir na determinação dos objetivos da legislação e na sua avaliação, ao se aplicar esses três pontos para pensar a estratégia da política.

- **Criação de valor público:**

Para compreender como a PNRS gera valor público, é importante citar quais os benefícios gerados e custos associados à adoção da política. Vale ressaltar que não há uma pretensão de abarcar todos os benefícios e custos possíveis, mas sim contribuir para a compreensão de como o desenho da PNRS pode gerar valor público.

<u>Benefícios gerados:</u>

- Fechamentos dos lixões, reduzindo as áreas contaminadas e os impactos causados à saúde pública e à qualidade ambiental;
- Redução dos resíduos gerados e do montante que é aterrado, aumentando a validade dos aterros sanitários existentes e reduzindo a sua saturação e necessidade constante de criação de novos;

- Aproveitamento econômico e geração de empregos por meio da reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos;
- Inclusão social e econômica dos catadores e catadoras de materiais recicláveis e reutilizáveis;
- Economia mais sustentável e circular;
- Divisão da responsabilidade e do custo entre os geradores de resíduos sólidos;
- Melhores condições de vida para as gerações atuais e futuras;
- Quem proteger, poderá ser beneficiado (princípio protetor-recebedor);
- Viabilização de um modelo de desenvolvimento com padrões sustentáveis de produção e consumo (princípio da ecoeficiência);
- Redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
- Incentivo à indústria de reciclagem;
- Garantia da regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com sustentabilidade operacional e financeira, de modo a recuperar os custos dos serviços prestados;
- Transparência e comunicação para uma educação ambiental e um consumo sustentável.

Custos associados:

- Cadeia produtiva absorve e repassa para o consumidor o custo de implantar a logística reversa;
- Quem poluir terá que pagar (princípio poluidor-pagador);
- Elaboração de planos de resíduos sólidos (nacional, estaduais, municipais e DF);
- Monitoramento e fiscalização do cumprimento pelos diferentes atores com responsabilidades advindas da Lei;
- Monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;
- Verificação dos inventários e do sistema declaratório anual de resíduos sólidos;
- Criação e desenvolvimento de cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;
- Desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;
- Incentivos fiscais, financeiros e creditícios;
- Monitoramento e fiscalização do cumprimento dos acordos setoriais, termos de compromisso e termos de ajustamento de conduta;
- Monitoramento e fiscalização dos consórcios.

- **Fontes de suporte e legitimidade:**

A tese de doutorado de Almeida (2016) analisou as notas taquigráficas de mais de sessenta audiências públicas referentes à formulação da PNRS no período de 10 anos, de 2000 a 2010. A autora verificou que 103 atores se manifestaram nessas audiências públicas, "entre parlamentares, representantes de ONGs, de associações representativas do empresariado, acadêmicos e representantes de organizações do governo federal" (ALMEIDA, 2016, p. 81).

Almeida (2016) buscou compreender a relação dinâmica entre os aspectos estruturais (recursos possuídos pelos atores) e os aspectos de agência (capacidade de articulação na defesa de seus interesses) e em que medida eles auxiliam na explicação da política que foi formulada.

Ao analisar os dados, Almeida (2016) percebeu que não houve uma constância dos atores participantes ao longo do tempo. No entanto, a autora destacou quatro atores que tiveram uma atuação mais perene e de alta influência sobre o conteúdo da PNRS: Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); Ministério do Meio Ambiente (MMA). Outros atores que tiveram uma atuação relevante: Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR); Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP); e Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria (ABIP).

Almeida (2016) observou que o desenho da política foi em grande parte reflexo das demandas dos atores mais influentes. Também, verificou que as seguintes questões foram recorrentes ao longo das discussões nas audiências públicas entre 2000 e 2010: inclusão dos catadores, incineração dos resíduos, responsabilidade pós-consumo e logística reversa. A importação de pneus também foi uma questão de discussão, no entanto, apareceu de forma mais pontual no processo de elaboração da PNRS no Legislativo. A autora concluiu que a capacidade de influência dos atores explica tanto a dinâmica das negociações quanto o conteúdo da política resultante (ALMEIDA, 2016, p. 153).

- **Capacidade operacional:**

O encaminhamento do anteprojeto do PL nº. 1991/2007, feito pela então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, foi acompanhado por uma exposição de motivos que cita as dificuldades que os Municípios enfrentam por falta de capacidade operacional para endereçar a problemática da gestão dos resíduos sólidos:

> Todo o apoio das esferas superior se justifica, pois as municipalidades sofrem de deficiência gerencial, técnica, financeira e de participação social diante das tecnologias aplicáveis ao manejo adequado dos resíduos sólidos, visto que, em muitos

> municípios são manejados conjuntamente os resíduos domésticos, os hospitalares e os industriais, que é uma perigosa convivência, tolerada ou ignorada pelos gestores municipais, que coloca em risco a saúde da população (EM Nº 58/MMA/2007).

Tendo em vista as limitações de recursos e de capacidade técnica de muitos Municípios, é importante refletir sobre suas condições para elaborar os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, que é condição para acesso a recursos da União. A previsão de conteúdo simplificado para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes pode mitigar essa dificuldade (BRASIL, 2010, art. 19, § 2º).

Outro ponto a se atentar diz respeito à análise da capacidade dos Municípios para cumprir a incumbência de gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios. (BRASIL, 2010, art. 10), o que abrange um: "conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável" (BRASIL, 2010, art. 3º, inc. XI).

Por fim, vale refletir sobre a capacidade operacional de cumprimento do prazo estipulado de 2 anos, após a publicação da Lei, para entrada em vigor desse condicionamento do acesso a recursos federais à elaboração dos planos municipais e estaduais (BRASIL, 2010, art. 55) e do prazo de 4 anos, após a publicação da Lei, para eliminação dos lixões e implantação da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (BRASIL, 2010, art. 54).

4.3. Análise dos incentivos

A terceira etapa refere-se à determinação do conteúdo material da lei, ou seja, definir quais instrumentos técnicos são mais adequados para a realização dos objetivos estabelecidos (SALINAS, 2013). Para isso, será aplicada uma ferramenta do campo da Administração que também é utilizada pelo Campo de Públicas e pode contribuir com o campo da Legística.

Na análise da estratégia de uma organização, três elementos são fundamentais, o chamado tripé da arquitetura organizacional: (i) incentivos; (ii) alocação de direitos de decisão; e (iii) mensuração de desempenho (BRICKLEY; SMITH; ZIMMERMMANN, 2007).

Figura 6 – Tripé da Arquitetura Organizacional

Elaboração própria. Fonte: (BRICKLEY; SMITH; ZIMMERMMANN, 2007).

Os incentivos são formas de induzir um comportamento que não ocorreria sem esse estímulo externo. Os direitos de decisão referem-se à atribuição de poder para a tomada de decisão. E a mensuração de desempenho volta-se à estrutura que permite medir resultados e impactos (BRICKLEY; SMITH; ZIMMERMMANN, 2007).

A ideia central do tripé da arquitetura organizacional é que o desempenho de uma organização depende desses três pilares interligados, ou seja, da forma como as decisões são alocadas, de como os incentivos são desenhados e de como os resultados são definidos e medidos (BRICKLEY; SMITH; ZIMMERMMANN, 2007).

Tais elementos da arquitetura organizacional podem ser estruturados para gerar valor público. Com isso, é possível fazer um paralelo para aplicar esse conceito para o desenho da estratégia da Lei nº. 12.305/2010, que instituiu a PNRS.

Primeiro, serão listados os incentivos desenhados pela Lei, dividindo em positivos e negativos. Os incentivos positivos tratam de condições favoráveis que são criadas para incentivar ações específicas. Já os incentivos negativos referem-se a proibições criadas para desestimular um comportamento ou a condicionantes que são criadas para que determinada vantagem seja obtida somente após a realização de uma ação específica.

O segundo pilar da alocação de direitos de decisão busca compreender para quais atores a PNRS atribui poder de decidir sobre algo. Esse aspecto está relacionado com a estrutura de governança que a Lei desenha para a tomada de decisão. Pode haver uma centralização ou descentralização dos direitos de decisão.

Por fim, a mensuração de desempenho concerne aos mecanismos desenhados para que os resultados e impactos sejam medidos, de modo a orientar a tomada de decisão. A ideia é verificar se a Lei prevê formas para que seja aferido se os fins para os quais a PNRS foi desenhada estão sendo atingidos. O foco é na aferição dos resultados e impactos, em uma avaliação finalística, e não uma verificação de processos em torno dos insumos e produtos. Esse ponto será desenvolvido com mais profundidade no próximo item da análise que abordará a aplicação da ferramenta do Modelo Lógico.

Estrutura de incentivos:

Incentivos positivos:

- Priorização das iniciativas de soluções consorciadas ou compartilhadas entre Municípios (art. 9º, parágrafo único);
- Priorização no acesso aos recursos da União aos Estados que instituírem microrregiões (art. 16, § 1º);
- Priorização no acesso aos recursos da União aos Municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos e implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda (art. 18, § 1º);
- Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos com conteúdo simplificado para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes (art. 19, § 2º);
- Soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, com plano intermunicipal cumprindo o conteúdo mínimo, podem dispensar Municípios da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 19, § 9º);
- Possibilidade de o poder público instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, a determinadas iniciativas listadas no art. 42;
- Possibilidade de o poder público instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva (art. 35, Parágrafo único).
- Possibilidade de concessão de incentivos fiscais, financeiros ou creditícios por meio da instituição de normas pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 44).

Incentivos negativos:

- Condicionamento do acesso dos Estados a recursos da União à elaboração de plano estadual de resíduos sólidos (art. 16);

- Condicionamento do acesso dos Municípios e DF a recursos da União à elaboração de plano municipal de resíduos sólidos (art. 18);
- Proibição a determinadas formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos (art. 47);
- Proibição, nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, de determinadas atividades (art. 48);
- Proibição à importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação (art. 49);
- Pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos (art. 38) e responsáveis por plano de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 20) têm a obrigação de prestar informações atualizadas aos órgãos competentes, cuja inobservância poderá incorrer em crime contra a Administração Ambiental, previsto no art. 68 da Lei nº 9.605, de 1998: "Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental".

- **Alocação de direitos de decisão:**

O art. 23, inciso VI, da CF, estabelece que a proteção do meio ambiente e combate à poluição é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Com isso em vista, nota-se uma alocação descentralizada de direitos de decisão, de modo que as três esferas federativas têm competência para a tomada de decisão e obrigações previstas na PNRS.

Como exemplo disso, o *caput* art. 12 estabelece que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão e manterão, de forma conjunta, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), articulado com o Sinisa e o Sinima".

No entanto, o parágrafo único do mesmo artigo atribui ao governo federal um papel de coordenação, vejamos: "Incumbe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do Sinir todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento".

Além disso, o art. 10 incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios. Também estão sob sua responsabilidade o fechamento de lixões e implantação de aterros sanitários.

Sendo assim, nota-se que a PNRS alocou direitos de decisão para os três entes federativos, com a União como coordenador e os Municípios como grandes executores de importantes aspectos da PNRS.

- **Mensuração de desempenho:**

Quanto aos mecanismos desenhados pela PNRS para permitir uma mensuração de desempenho, destaca-se a obrigação de manter registro atualizado, de fornecer informações aos órgãos competentes e de cumprir prazos estipulados, vejamos:

- Estados, Distrito Federal e Municípios devem fornecer informações ao órgão federal responsável pela coordenação do Sinir (art. 12);
- Responsáveis por plano de gerenciamento de resíduos sólidos devem manter atualizadas e disponíveis aos órgãos competentes informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade (art. 23);
- Pessoas jurídicas que operam resíduos perigosos devem manter registro atualizado e prestar informações anualmente ao órgão competente (art. 39 § 2º);
- Fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade de divulgar informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos (art. 31);
- Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa devem manter atualizadas e disponíveis aos órgãos competentes informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade (art. 33, § 8º);
- Pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos são obrigadas a se cadastrar no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos (art. 38);
- A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (fechamento dos lixões) deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação da Lei (art.54);
- A elaboração dos planos estaduais e municipais, como condição para acesso a recursos da União, entra em vigor em 2 (dois) anos após a data de publicação da Lei (art. 55).

4.4. Modelo lógico

A quarta etapa do percurso legislativo estabelecido pela Legística Material ou Metódica Legislativa "corresponde à avaliação legislativa prospectiva ou *ex ante*, que consiste em prever as consequências da lei, antes de sua entrada em vigor, com o auxílio da melhor informação

possível sobre os problemas que se pretende solucionar com a intervenção normativa" (SALINAS, 2013, p. 236).

A avaliação *ex ante* de políticas públicas pode abranger diversas etapas, como: diagnóstico do problema; caracterização da política (objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados); desenho da política; análise de custo-benefício; entre outras (IPEA, 2018, p. 11). Como se observa, o Guia Prático de Análise *Ex Ante* do Ipea (2018) entende que a análise *ex ante* inclui as etapas anteriores do percurso legislativo apontado por Salinas (2013).

A despeito das diferenças de entendimento quanto às etapas que são abarcadas pela avaliação prospectiva legislativa e pela avaliação *ex ant*e de políticas públicas, o que se extrai para fins deste trabalho é a importância que ambas atribuem às etapas que compõem a presente análise, desenvolvida neste capítulo. Tanto o Campo de Públicas quanto a Legística consideram fundamental a definição do problema e dos objetivos e a análise dos incentivos e do desenho da norma e política pública.

Sendo assim, para finalizar a análise da Lei nº 12.305/2010, que institui a PNRS, será aplicada a matriz de modelo lógico, que consiste em metodologia voltada à identificação e descrição de vários componentes do desenho da política. Essa ferramenta mostra de maneira sistemática a racionalidade que estrutura a solução legislativa de política pública (IPEA, 2018a).

Idealmente, o modelo lógico é elaborado durante a formulação da política pública (IPEA, 2018b) e, por isso, é considerado uma ferramenta da avaliação *ex ante* de políticas públicas. No entanto, nada impede que o modelo lógico seja elaborado durante a implementação, pois a sua pertinência e contribuição para a análise do desenho da política continua existindo.

"O modelo lógico é um instrumento de avaliação de políticas públicas que expõe de forma simples e visual qual é a intervenção de um programa e quais são os resultados e impactos esperados" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018). "É um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos (IPEA, 2018a, p. 95). O modelo lógico deverá seguir o fluxograma da **Figura 7**, "exibindo a racionalidade de conexão entre as atividades propostas através da política e os objetivos que se pretende atingir" (IPEA, 2018a, p. 95).

Figura 7 – Etapas do modelo lógico

Fonte: IPEA, 2018, p. 95.

Antes de estruturar o modelo lógico, é imprescindível compreender o conceito de cada um dos seus componentes, vejamos: (i) insumos são os recursos necessários para a execução da política pública e o atingimento de seus objetivos; (ii) atividades são ações que combinam os recursos disponíveis para produzir bens e serviços a fim de atacar as causas do problema; (iii) produtos são bens ou serviços resultantes de uma ou mais atividades e representam as entregas que política pública faz para atacar as causas do problema e gerar resultados; (iv) resultados são os efeitos gerados a partir dos produtos e incidem sobre as causas implícitas da política, ou seja, as causas que a política visa atacar; (v) impactos são as mudanças geradas na situação indesejada quanto ao problema público que motivou a elaboração da norma e instituição da política pública (IPEA, 2018a; IPEA, 2018b, p. 59).

Como já apontado, a PNRS é uma política complexa, extensa e que envolve inúmeros atores com diferentes responsabilidades (ALMEIDA, 2016). Em razão disso, o modelo lógico desenvolvido não tem a pretensão de abarcar todos os pontos da PNRS, algo que comprometeria o propósito da ferramenta de ser sucinta e visual. Sendo assim, optou-se por focar nas principais condutas consideradas obrigatórias pela Lei nº 12.305/2010, tendo em vista as seguintes causas implícitas e público-alvo:

- **Causas implícitas**:
- Padrões insustentáveis de consumo e geração de resíduos;
- Destinação final ambientalmente inadequada dos resíduos: falta de reaproveitamento dos resíduos por meio da reutilização, reciclagem ou tratamento; como também, o descarte de resíduos em ambientes inadequados, como lixões;
- Disposição final ambientalmente inadequada dos rejeitos: eliminação de rejeitos em locais inadequados, como lixões, provocando contaminação ambiental e impactos à saúde pública;
- Exclusão socioeconômica dos catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis;

- **Público-alvo:**
  1. União;
  2. Estados;
  3. Municípios;
  4. Grandes geradores;
  5. Fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de resíduos sujeitos à logística reversa;
  6. Consumidores;
  7. Titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

No modelo lógico abaixo, há uma numeração que relaciona atividades e produtos com a numeração do respectivo público-alvo descrita logo acima.

Quadro 6 – Modelo Lógico da Lei nº 12.305/2010 (PNRS)

INSUMOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS
Recursos humanos (ex.: equipe capacitada para elaborar os planos); Diagnósticos (ex.: para caracterização do arranjo mais adequado para cada sistema de logística reversa); Articulação entre diferentes atores (ex.: acordos setoriais); Recursos financeiros (ex.: para a construção de aterros sanitários); Recursos físicos (ex.: terrenos para instalação	1. Elaborar Plano Nacional de Resíduos Sólidos	1. Plano Nacional de Resíduos Sólidos elaborado	Melhor eficácia e efetividade do planejamento e gestão dos resíduos sólidos; Aumento no acesso a recursos da União pelos Estados e Municípios; Aumento da quantidade de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa em operação; Aumento na participação de cooperativas de catadores na implementação dos sistemas de coleta seletiva e de logística reversa.	Redução na geração de resíduos; Aumento da reutilização dos resíduos; Aumento da reciclagem de resíduos; Redução da quantidade de resíduos direcionados à disposição final; Eliminação e recuperação de lixões; Redução dos impactos à qualidade ambiental e saúde pública advindos da contaminação de áreas com
	2. Elaborar Planos Estaduais de Resíduos Sólidos	2. Planos Estaduais de Resíduos Sólidos elaborados		
	3. Elaborar Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	3. Planos de gerenciamento de resíduos sólidos elaborados		
	4. Elaborar planos de gerenciamento de resíduos sólidos;	4. Planos de gerenciamento de resíduos sólidos elaborados		
	5. Estruturar e implementar sistemas de logística reversa	5. Sistemas de logística reversa estruturados e implementados		
	6. Disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução	6. Resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis disponibilizados adequadamente para coleta ou devolução		

dos aterros sanitários).	7. Estabelecer sistemas de coleta seletiva	7. Sistemas de coleta seletiva estabelecidos		eliminação inadequada de resíduos;
	3 e 7. Implantar a disposição final ambientalmente adequada	3 e 7. Disposição final ambientalmente adequada implementada.		Melhoria nas condições econômicas e sociais dos catadores.

Elaboração Própria. Fonte: BRASIL, 2010.

O modelo lógico desenvolvido aponta um núcleo mínimo e central de obrigações, cuja implementação deve ser monitorada e avaliada. Para isso, foram elaborados alguns indicadores que podem contribuir com o monitoramento e avaliação da implementação da PNRS:

Quadro 7 – Indicadores de produto, resultado e impacto

PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS
- Plano Nacional elaborado; - % dos Estados com Planos Estaduais de Resíduos Sólidos elaborados; - % dos Municípios com Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos elaborados; - Planos de gerenciamento; - Número de sistemas de logística reversa implantados; - Número de Municípios com sistemas de coleta seletiva implantados; - Número de lixões ou aterros controlados existentes.	- Cobertura dos sistemas de coleta seletiva; - % de Estados e Munícipios que receberam recursos da União; - Participação de cooperativas de catadores em sistemas de logística reversa; - Participação de cooperativas de catadores em sistemas de coleta seletiva.	- Taxa de redução na geração de resíduos; - Taxa de aumento da reutilização dos resíduos; - Taxa de aumento da reciclagem de resíduos; - Taxa de redução da quantidade de resíduos direcionados à disposição final; - Taxa de redução de áreas contaminadas; - Taxa de crescimento da renda média dos catadores.

Elaboração Própria. Fonte: BRASIL, 2010.

5. CONCLUSÃO

5.1. Contribuições e lições do estudo de caso

Este trabalho mostrou que conceitos e ferramentas utilizados no Campo de Públicas podem contribuir com a Legística Material, em especial, por meio de sua aplicação na avaliação legislativa. Foram analisadas 4 etapas do percurso legislativo traçado pela Legística Material a partir da aplicação, em cada uma delas, de um conceito ou ferramenta utilizado no Campo de Públicas.

Dessa maneira, na identificação do problema que a Lei nº 12.305/2010 busca endereçar, foi aplicado o conceito de problema público de Secchi (2013). Depois, foram determinados os objetivos da PNRS por meio do triângulo estratégico de Moore (2013), que permitiu uma análise da estratégia da Lei em três frentes: criação de valor público; fontes de legitimidade e suporte; e capacidade operacional.

Para a análise dos meios escolhidos pela PNRS para gerar os efeitos desejados, foi aplicado o tripé da arquitetura organizacional de Brickley; Smith; Zimmermmann (2007), que permitiu examinar o desenho da estratégia estabelecida pela Lei a partir de três pilares: estrutura de incentivos; alocação de direitos de decisão; e mensuração de desempenho. Por fim, aplicou-se o modelo lógico, ferramenta de análise do desenho da política, para visualizar de forma clara e encadeada quais insumos e atividades geram produtos, resultados e impactos. Com base no modelo lógico, foram apontados indicadores de produto, resultado e impacto, que podem ser utilizados para monitorar e avaliar a implementação da PNRS.

Há indícios de que aspectos da PNRS não estão sendo implementados. A previsão de elaboração de um plano nacional de resíduos sólidos ainda não se concretizou, após 10 anos de vigência da Lei. Estados e Municípios continuam sem um plano federal que sirva de referência para a elaboração dos seus respectivos planos estaduais e municipais.

Além disso, o prazo para encerramento dos lixões e cumprimento da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos inicialmente estabelecido para 2 de agosto de 2014, quatro anos após a publicação da Lei, não foi cumprido. Em 2015, foi aprovada uma prorrogação desse prazo de forma escalonada a depender do perfil do município, com novos prazos variando entre 2018 e 2021. Atualmente, há uma demanda por um novo adiamento do prazo por parte de alguns prefeitos.

Segundo o Panorama dos Resíduos Sólidos do Brasil 2018/2019 da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), em 2018, foram geradas no Brasil 79 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU), o que correspondeu a um aumento na geração de quase 1% em relação a 2017. Desse montante, 92% (72,7 milhões de toneladas) foi coletado.

O Panorama da ABRELPE também mostrou que, em 2018, a destinação adequada em aterros sanitários recebeu 43,3 milhões de toneladas de RSU, o equivalente a 59,5% do que foi coletado. O restante 29,5 milhões de toneladas de RSU (40,5%) foi despejado em locais inadequados, como lixões ou aterros controlados, por 3.001 municípios.

Com isso em vista, fica clara a importância de monitorar e avaliar a implementação da PNRS para verificar se: o problema público que a PNRS visa endereçar está sendo enfrentado; os objetivos definidos estão sendo alcançados; os incentivos desenhados estão funcionando; os produtos da PNRS estão sendo entregues; e os resultados e impactos almejados estão sendo gerados.

5.2. Limitações do trabalho

Este trabalho teve como objetivo aplicar conceitos e ferramentas utilizados no Campo de Públicas para a análise do desenho da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a PNRS. Dessa forma, buscou-se contribuir com o campo da Legística, ainda incipiente no Brasil.

A escolha da PNRS como o caso a ser estudado apresentou alguns desafios. Primeiro, foi feita uma análise de desenho legislativo que, idealmente, deveria ser realizada durante o processo de formulação da norma e política. No entanto, este trabalhou buscou endereçar a ausência de uma análise do desenho da PNRS a fim de prover as bases para um monitoramento e avaliação da implementação.

Um segundo ponto de limitação foi a grande extensão e complexidade da PNRS. Isso implicou em uma constante necessidade de fazer recortes e escolhas, com a impossibilidade de abordar com profundidade todos os pontos da Lei.

Por fim, outras referências utilizadas pelo Campo de Públicas e ensinadas no PAGP do Insper também poderiam ser aplicadas para agregar ao campo da Legística. No entanto, optou-se por focar nas 4 referências utilizadas para melhor analisar o percurso legislativo projetado pela Legística Material.

5.3. Sugestão de estudos futuros

Tanto a temática de aplicação de saberes do Campo de Públicas na Legística quanto a análise específica da Lei nº 12.305/2010, que instituiu a PNRS, podem ser exploradas por estudos futuros.

Pode ser feito um aprofundamento de alguma das referências utilizadas na análise (problema público; triângulo estratégico; tripé da arquitetura; modelo lógico) ou ampliação do campo de aplicação do conceito ou ferramenta. Por exemplo, o modelo lógico pode ser aplicado para outros aspectos da PNRS que não foram contemplados pelo presente trabalho. Além disso, é possível focar em um ponto específico da PNRS, como a inclusão social e econômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis e reutilizáveis, e aplicar a mesma metodologia de análise para ter maior clareza da racionalidade traçada pela Lei em torno dessa questão específica.

Com base na análise do desenho legislativo feita por este trabalho, recomenda-se a realização de avaliações retrospectivas da PNRS, tanto de resultados quanto de impacto, para que seja investigado se os fins para os quais a Lei foi criada estão sendo alcançados. A provocação suscitada, de que há indícios de que aspectos da PNRS não estão sendo implementados, pode ser fonte de motivação para uma investigação sobre como anda a implementação da política.

REFERÊNCIAS

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019.** Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública. 2019.

ABURACHID, Frederico José Gervasio. **Função Normativa do Executivo e seus Limites:** A Legística aplicada ao Direito Ambiental. Belo Horizonte: UFMG, 2012, 218p. Dissertação (mestrado) – UFMG/Faculdade de Direito / Belo Horizonte, 2012.

ACKERMANN, Fran; EDEN, Colin. **Strategic Management of Stakeholders:** Theory and Practice. Long Range Planning, 2011. 44. 179-196. 10.1016/j.lrp.2010.08.001.

ALMEIDA, Lia de Azevedo. **A formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos:** uma análise orientada pela complexidade. 2016. 175 f., il. Tese (Doutorado em Administração) Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. **Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo:** uma visão dicotômica de um fenômeno singular. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 7, nº 3, 2017 p. 781-798.

BENINGTON, JOHN e MOORE, MARK H., **PUBLIC VALUE**, ª ed., PALGRAVE USA, 2010, ISBN 9780230249042.

BESANKO D., DRABOVE D., SHANLEY M. & SCHAEFFER S. (2012). **A Economia da Estratégia**, 5a edição, Bookman.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. **Manual de Legística:** critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007.

BRASIL. [**Constituição** (1988)]. **Constituição** da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº. 12.305/2010**, 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. Palácio do

Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Publicado no DOU de 3.8.2010. Disponível em: http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=03/08/2010. Acesso em: 27 de maio de 2020.

BRICKLEY, J.A.; SMITH JR., C.W.; ZIMMERMANN, J.L. (2007). **Managerial Economics and Organizational Architecture, Fourth Edition.** Boston: Irwin McGraw-Hill, 4a edição.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Teoria geral do direito:** o constructivismo lógico-semântico. 2009. 623 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico:** roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6). Disponível em: <https://goo.gl/DoUL71>.

CHEVALLIER, Jacques. **A racionalização da produção jurídica.** Legislação – Cadernos de Ciência da Legislação, n. 3, jan./mar. 1992.

CRISTAS, **A. Legística ou a arte de bem fazer leis.** Revista CEJ, v. 10, n. 33, p. 78-82, 17 jun. 2006.

DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico.** Tradução de NORONHA, Léo. Cadernos da Escola do Legislativo, nº 12, jan./jun. 2004, p. 101-143.

FARAH, Marta Ferreira Santos. (2016b). **Formação em política pública no Brasil:** das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. Estudios Políticos, 49, pp. 192-215. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a11

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil:** de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016a. https://doi.org/10.1590/0034-7612150981.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**, 2ª ed., FGV, 1999.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018a. v. 1 (192 p.) : il., gráfs., mapa color.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018b. v. 2 (302 p.) : il., gráfs., mapa color.

MACHADO, Luís Fernando. **Noções Elementares da Legística**. Ed. Brasilia. Distrito Federal, 2015.

MADER, Luzius. **A avaliação legislativa:** uma nova abordagem do direito. Tradução de Teresa Selia Gomes. Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, n. 1, p. 39-49, jun.1991.

MADER, Luzius. **Legislação e Jurisprudência.** Belo Horizonte: Caderno da Escola do Legislativo, v.9, n.14, 2007.

MARCO, Desirée Sépe De. **Legística:** sua contribuição para a formulação de políticas públicas na democracia contemporânea. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.2.2016.tde-01092016-154257. Acesso em: 2020-01-23.

MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil.** Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Textos para Discussão 70, de março de 2010. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil.

MENEGUIN, Fernando B.; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Avaliação de Impacto Regulatório** – como melhorar a qualidade das normas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016. (Texto para Discussão nº 193). Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>.

MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVA, Rafael Silveira e. **Avaliação de impacto legislativo:** cenários e perspectivas para sua aplicação. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 123 p., 2017.

MOORE, M. H. (2000). **Managing for value:** Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 29(1_suppl), 183-204.

MOORE, Mark H. **Creating Public Value**, ª ed., Harvard University Press, 1995.

PAULA, Felipe de. **Avaliação Legislativa no Brasil:** limites e possibilidades. 399 p. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito / Área de Concentração: Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

PIRES, Valdemir Aparecido et al. **Dossiê campo de públicas no Brasil:** definição, movimento constitutivo e desafios atuais. Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 3, p. 109-167, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/124598>.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. **O Direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias**, in RDA, Rio de Janeiro, v. 272, pp. 209-249, maio/ago, 2016. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64303/62514.

SALINAS, Natasha S. C. **Avaliação legislativa no Brasil:** apontamentos para uma nova agenda de pesquisas sobre o novo modo de produção das leis. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília. Vol. 10, n. 1, 2013, p. 228-249.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas:** a lei enquanto instrumento de ação governamental. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-22042013-112422.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** Conceitos. Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de resíduos sólidos:** o que diz a lei. 3ª edição. São Paulo: Trevisan Editora, 2015.

SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (Org.). **Estudos em Legística.** Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019.

SOARES, Fabiana de Menezes**. Legística e desenvolvimento:** a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./ jul. 2007. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf.

ANEXOS

Anexo I – Índice de Apropriação: mapa dos escores

Participação		Abordagem		Tipo de Proposição		Índice de Apropriação
Indicador	Escore	Indicador	Escore	Indicador	Escore	
Participa	0	Semelhante	0	MPV	0	0
				PLI	0,5	0,5
				PLA	0,25	0,25
				N	0,75	0,75
				R	1	1
		Semelhante + novas ideias	0,5	MPV	0	0,5
				PLA	0,33	0,83
				PLI	0,66	1,16
				R	1	1,5
		Diversa	1	PLA	0	1
				PLI	0,33	1,33
				MPV	0,66	1,66
				R	1	2
Não participa	1	Conflitante	0	PLA	0,33	1,33
				PLI	0,66	1,66
				MPV	1	2
				R	1	2
		Diversa	0,33	PLA	0,33	1,66
				PLI	0,66	1,99
				MPV	1	2,33
				R	1	2,33
		Semelhante + novas ideias	0,66	PLA	0,33	1,99
				PLI	0,66	2,32
				MPV	1	2,66
				R	1	2,66
		Semelhante	1	PLA	0,33	2,33
				PLI	0,66	2,66
				MPV	1	3
				R	1	3

Onde MPV: Medida provisória; PLA: projeto de lei apensado; PLI: projeto de lei com tramitação independente; R: regulamento; N: nenhuma proposição.

Fonte: SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 12.