

AUSÊNCIA DO SISTEMA DE GESTÃO E GOVERNANÇA DOS ATERROS SANITÁRIOS NOS MUNICÍPIOS GOIANOS

DOI: <http://dx.doi.org/10.55449/congea.15.24.III-002>

Larissa Lara Leão Schlag (*), Simone Costa Pfeiffer

* Engenheira Civil pela PUC Goiás, mestre em Desenvolvimento Sustentável pela UNB. Analista de Infraestrutura do Ministério da Gestão e Inovação. Cedida à Controladoria Geral da União-GO. Email: llleao@gmail.com.

RESUMO

No Brasil, as tratativas sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) remontam ainda à década de 1990, e foram necessários cerca de 20 anos para que o governo federal promulgasse em 2010 a Lei nº 12.305, que estabeleceu um marco regulatório que prevê a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos. Apesar da existência de uma legislação própria e de tratativas em âmbito nacional e mundial, o setor não avançou como esperado, pois a existência de um aterro sanitário em um município de pequeno ou grande porte não depende única e exclusivamente de recursos orçamentários e financeiros disponíveis. Desta forma, o objetivo deste trabalho foi discutir o impacto da gestão e governança na execução, operação e manutenção dos aterros sanitários dos municípios goianos. Para o desenvolvimento do trabalho, foram consideradas as políticas de infraestrutura em saneamento, representadas pelo programa “Resíduos Sólidos” (PPA 2012-2015: código orçamentário 2067) e “Saneamento Básico” (PPA 2016-2019: código orçamentário 2068). Foram selecionadas e analisadas somente as despesas classificadas como investimentos no orçamento, por consubstanciarem as intervenções dos órgãos envolvidos propriamente relacionadas a obras e benfeitorias na infraestrutura de aterros sanitários. Quanto à janela temporal, foi definido o período de 2012 a 2019, com vistas a contemplar dois ciclos de PPA integrais (2012-2015 e 2016-2019). Os resultados obtidos indicaram que, apesar da existência de recursos no período estudado, não houve aprovação ou mesmo a utilização de recursos não onerosos para os programas 2067 e 2068. As condicionantes impostas pela PNRS ampliaram a incapacidade técnica dos municípios goianos em atenderem as etapas definidas para o recebimento dos recursos não onerosos. Assim, conclui-se que o gargalo para que o estado de Goiás tenha uma infraestrutura adequada para a destinação de seus resíduos sólidos urbanos está na gestão e governança dos municípios goianos com relação à execução, operação e manutenção dos aterros sanitários.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de resíduos sólidos, governança, aterro sanitário, Goiás.

INTRODUÇÃO

A gestão está relacionada à função realizadora responsável pelo dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão governamental (WORLD BANK, 2013 apud TCU, 2014); preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações prioritizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício).

Já a governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013 apud TCU, 2014). Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações. Governança, neste sentido, relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas (WORLD BANK, 2013 apud TCU, 2014).

De acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), a governança é um instrumento jurídico-normativo que visa promover o bem-estar social e econômico dos usuários dos serviços públicos. Trata-se de conceito complexo que envolve tanto a organização e o funcionamento dos formuladores das políticas públicas e dos agentes governamentais envolvidos tanto na titularidade quanto na regulação e deve se nortear pela aplicação do princípio democrático (BRASIL, 2019). Ou seja, as políticas públicas devem ter em vista a participação da sociedade organizada e ser construída e estruturada de modo a que se possa respeitar e operacionalizar os princípios da independência decisória, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Para tanto, um modelo organizacional que tenha como base o cumprimento desses princípios poderia prever o seguinte: ouvidoria externa, conselho consultivo, processo decisório normatizado, consulta pública, publicidade das decisões, aprovação legislativa e estabilidade dos dirigentes, direção colegiada, fontes próprias de recursos e quadro de pessoal próprio.

As políticas públicas de saneamento são guiadas a partir de proposta de programas governamentais para a concretização das estratégias do Plansab, levando em conta a análise situacional do saneamento básico no Brasil, as metas físicas

propostas, as diretrizes e estratégias, as políticas setoriais do Governo Federal e as estratégias de longo prazo apresentadas na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 2010-2030, com o pano de fundo do cenário de referência - Busca da Universalização, constituindo etapa crucial do planejamento. A implementação dos programas do Plansab considera a disponibilidade orçamentária e o alinhamento ao Plano Plurianual (PPA), as prioridades de Governo e o avanço dos investimentos da iniciativa privada no setor (BRASIL, 2019). Os municípios devem buscar alinhamento de seus programas internos aos programas federais com vistas a garantir os princípios do saneamento básico e o acesso aos recursos federais não onerosos.

Em 2007 o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conforme Decreto nº 6.025 (BRASIL, 2007a). O PAC foi um Programa de Governo destinado a incrementar o planejamento de longo prazo através de parcerias entre o governo, empresas estatais e iniciativa privada. O Programa selecionou diversas ações de investimento, das quais se esperava um elevado grau de influência na modernização e ampliação da infraestrutura do país e melhoria na qualidade de vida do cidadão (saneamento, saúde e educação). O PAC encerrou seus investimentos em 2014, com um saldo negativo na execução das obras de saneamento.

Entre 2007 e 2014, os recursos para o investimento em saneamento básico foram estimados em R\$ 62,0 bilhões, entretanto este montante não foi aplicado em sua totalidade. Entre 2015 e 2021, os valores orçamentários diminuíram consideravelmente, totalizando 15,0 bilhões. O saneamento básico foi um dos setores da infraestrutura que receberam os menores investimentos públicos e com o pior desempenho de obras concluídas (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2016; PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2022).

No entanto, a existência de um aterro sanitário em um município de pequeno ou grande porte não depende única e exclusivamente de recursos orçamentários e financeiros disponíveis, a questão vai além dessa única variável. Uma gestão de qualidade atrelada aos valores de governança integra transversalmente as relações de interdependência dos esforços, necessidades, capacidades e interesses dos agentes locais nas dimensões econômicas, culturais, ambientais etc. Ou seja, o bem-estar da população está acima das vontades políticas de direcionamento dos recursos internos (LIMA; D'ASCENZI, 2019).

OBJETIVOS

Discutir o impacto da gestão e governança na execução, operação e manutenção dos aterros sanitários dos municípios goianos.

METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica (produção científica já desenvolvida sobre os recursos orçamentários) e pesquisa documental, e utilizou como técnicas de coleta de dados a aplicação de questionário (por meio de pedido de acesso a informação, amparado pela Lei nº 12.527/2011), entrevista semiestruturada e extração de dados primários das bases de dados orçamentários do Governo Federal.

Foram consideradas as políticas de infraestrutura em saneamento, representadas pelo programa “Resíduos Sólidos” (PPA 2012-2015: código orçamentário 2067) e “Saneamento Básico” (PPA 2016-2019: código orçamentário 2068). Assim, adotou-se como primeiro recorte a unidade orçamentária Funasa (UO: 36211), de forma a não contemplar os demais órgãos envolvidos (MCID, MMA e FUNAI) nas políticas de saneamento federal, já que suas atuações e recursos não estão voltados propriamente à melhoria da infraestrutura de saneamento do objeto (municípios menores que 50.000 habitantes), tal qual a Funasa.

Quanto à janela temporal, foi definido o período de 2012 a 2019, com vistas a contemplar dois ciclos de PPA integrais (2012-2015 e 2016-2019); além disso, definindo-se como limite temporal o exercício de 2019, não se incorreu no risco de serem selecionados dados de 2020, que podem ter sido fortemente influenciados pela pandemia da COVID-19.

Aspecto a destacar é que o Programa 2068 contempla ao mesmo tempo os quatro eixos do saneamento básico. Desse modo, foi necessário realizar recorte adicional, demarcando a subfunção 319 e 342 - “Resíduos Sólidos”, e a subfunção 610 e 355 - “Saneamento Básico” para garantir que fossem selecionadas ações não específicas de resíduos sólidos. Como o objeto principal da pesquisa se referiu especificamente à infraestrutura de resíduos sólidos, foram selecionadas e analisadas, para os programas 2067 e 2068, tão somente as despesas classificadas como investimentos no orçamento (GND: 4), por consubstanciarem as intervenções dos órgãos envolvidos propriamente relacionadas a obras e benfeitorias na infraestrutura de aterros sanitários.

Os procedimentos adotados garantiram que, dentre os quatro tipos de intervenções do saneamento básico (água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos), somente a tipologia resíduos sólidos fosse analisada. A delimitação consiste fundamentalmente em despesas correntes de atividades voltadas para a execução de infraestrutura de resíduos sólidos e não nas políticas adotadas para o planejamento e desenvolvimento do objeto (plano municipal de saneamento básico, termo de execução descentralizada, apoio a catadores de materiais recicláveis, etc.), atuações que não podem ser enquadradas em intervenções diretas sobre a infraestrutura.

O procedimento principal da pesquisa foi a comparação das ações e dotações orçamentárias do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA (destinadas à infraestrutura de resíduos sólidos) com o autógrafo e o orçamento obrigatório. Ao adotar-se o orçamento em investimento como enfoque principal para análise do processo decisório, pode-se evitar algumas dificuldades metodológicas: primeiramente assume-se o orçamento como produto final do estudo, independentemente das diferenças existentes na dinâmica de funcionamento entre os orçamentos; segundo, as análises prescindem da observação da natureza das despesas, isto é, sejam emendas parlamentares, recursos não onerosos ou transferências voluntárias, que constituem um aspecto fulcral nas discussões acadêmicas que tratam das escolhas alocativas das políticas públicas.

RESULTADOS

Segundo a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD, 2023), o estado de Goiás possui 246 municípios e apenas 19 aterros sanitários devidamente licenciados, sendo 18 aterros municipais e um aterro privado. Destes, 12 estão localizados em municípios de pequeno porte segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000 apud PNAS, 2005). Apesar do número reduzido de aterros sanitários, cerca de 50 municípios depositam seus resíduos nesses aterros, ou seja, aproximadamente 21% dos municípios estão realizando a gestão adequada dos seus resíduos sólidos urbanos (RSU). Entretanto, é importante destacar que os demais municípios (79%) ainda utilizam lixões para a disposição final dos seus RSU (SEMAD, 2023).

Considerando que a maioria dos aterros licenciados se encontra em municípios goianos com população inferior a 50.000 habitantes, a principal fonte de recurso no período 2012-2019 foi a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde. As propostas existentes, identificadas a partir do Painel PowerBI para o PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019, estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1. Propostas municipais relacionadas a resíduos sólidos urbanos. Fonte: Funasa, 2020.

PPA	Propostas apresentadas	Não Celebradas	Canceladas	Sem indicação orçamentária	Analisadas e não aprovadas	Recurso solicitado (R\$)	Recurso empenhado (R\$)
2012-2015	14	2	9	0	3	16.526.775,45	150.000,00
2016-2019	111	33	44	1	33	43.270.274,00	720.000,00

É possível observar que do PPA 2012-2015 para o PPA 2016-2019 houve um incremento significativo de propostas dos municípios, preocupados com o cumprimento da Lei nº 12.305/2010 e suas prorrogações relacionadas ao atendimento da destinação ambientalmente adequada. Entretanto, se há recursos anuais previstos, empenhados e convalidados para o Programa Resíduos Sólidos, uma vez que o mesmo faz parte das ações de políticas públicas de saneamento básico, por que o estado de Goiás não consegue ter uma infraestrutura de saneamento básico adequada para a destinação dos resíduos sólidos urbanos?

Observa-se que a Lei nº 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), foi promulgada no ano de 2010. A PNRS coloca a elaboração do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos dos artigos 18 e 19, como condicionante para o acesso a recursos da União (ou por ela controlados), destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos; e estabelece critérios para o financiamento de municípios, priorizando aqueles que 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; que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal; ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos (BRASIL, 2019). A imposição destas condicionantes para o acesso aos recursos não onerosos implicou na não aprovação dos projetos empenhados para análise.

Portanto, o gargalo está na gestão e governança dos municípios goianos com relação à execução, operação e manutenção das infraestruturas de saneamento básico, especificamente, dos aterros sanitários. Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas (Figura 1).



Figura 1. Relação entre governança e gestão. Fonte: TCU, 2014.

As políticas públicas devem ter em vista a participação da sociedade organizada e ser construída e estruturada de modo a que se possa respeitar e operacionalizar os princípios da independência decisória, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Para tanto, um modelo organizacional que tenha como base o cumprimento desses princípios poderia prever o seguinte: ouvidoria externa, conselho consultivo, processo decisório normatizado, consulta pública, publicidade das decisões, aprovação legislativa e estabilidade dos dirigentes, direção colegiada, fontes próprias de recursos e quadro de pessoal próprio. Os municípios goianos deveriam buscar alinhamento de seus programas internos aos programas federais com vistas a garantir os princípios do saneamento básico e o acesso aos recursos federais não onerosos.

Os dados apresentados foram capazes de evidenciar as fragilidades dos municípios goianos no seu arranjo político institucional para os programas de saneamento básico e mais especificamente para o eixo resíduo sólido, em que no período estudado, de 2012 até 2019 não houve aprovação ou mesmo a utilização de recursos não onerosos para os programas 2067 e 2068. Após a promulgação das Leis nº 11.445 (BRASIL, 2007b) e nº 12.305 (BRASIL, 2010), os municípios, apesar da obrigatoriedade do planejamento, mobilizaram-se para a execução dos Planos Municipais de Saneamento Básico e dos Planos Municipais de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; entretanto, não foram capazes de criar ferramentas que pudessem se alinhar aos programas do Plansab, tornando-se mais eficientes no cumprimento dos requisitos necessários aos financiamentos governamentais quando da abertura de janelas para o recebimento de recursos.

Conforme afirma Tapia (2005), os municípios precisariam desenvolver novas capacidades de participação, a partir da elaboração e manutenção de estruturas de governança local, que incentivassem o estabelecimento e a atuação de coalizões estáveis de atores, promovendo a coordenação das ações, a colaboração, e a definição das prioridades e dos objetivos conjuntos.

O governo federal, identificando essa questão, lançou em 2023, através da Secretaria de Gestão e Inovação – SEGES, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, o Modelo de Governança e Gestão Pública, desenvolvido com o propósito de ser o modelo referencial para avaliação e aprimoramento da governança e gestão dos órgãos e entidades que operacionalizam as transferências e parcerias da União, tendo como referência os princípios da Administração Pública Brasileira; a ISO 37000:2021 – Governança das Organizações; a ISO 9000:2015 - Sistemas de Gestão da Qualidade; e a ISO 9001: 2015 - Sistemas de Gestão da Qualidade (Brasil, 2023). Espera-se que desta iniciativa, gestão e governança torne-se ferramenta comum para a utilização de políticas públicas.

CONCLUSÕES

Os resultados do presente estudo indicaram que as condicionantes impostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos ampliaram a incapacidade técnica dos municípios goianos em atenderem as etapas definidas para o recebimento dos recursos não onerosos.

A fragmentação das ações de gestão e governança, que leva à fuga dos recursos públicos não onerosos para a expansão dos dispositivos ambientalmente adequados dos rejeitos urbanos, dificulta as entregas das infraestruturas de saneamento

básico à sociedade e consequentemente ações de saúde pública que esteja destinado àquele local, causando impactos negativos contrários ao que preconiza o Plansab.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Brasil. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. 2007a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm. Acesso em: 26 dez. 2023.
2. Brasil. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.
3. Brasil. **Lei nº 12.305, de 02 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. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.
4. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. 2019. Disponível em: http://www.agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.
5. Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos Secretaria de Gestão e Inovação Diretoria de Transferências e Parcerias da União. **Modelo de Governança e Gestão Pública Gestaopublicagov.br**. Versão 2.0. Setembro de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/gestao/gestao/modelo-de-governanca-e-da-gestao-publica-gestaopublicagov-br-2_0.pdf. Acesso em: 10 jul 2024.
6. Instituto Trata Brasil. **Relatório - 7 anos de Acompanhamento do PAC SANEAMENTO - 2009 a 2015**. Elaborado por: Enga. Laura Marcellini. Agosto / 2016.
7. Lima, L. L.; D'Ascenzi, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. Lotta, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** (org.). -- Brasília: Enap, 2019.
8. Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. **Áreas de atuação do governo: Saneamento**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/17-saneamento?ano=2022>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2022.
9. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). **Resíduos Sólidos**. 2023. Disponível em: <https://goias.gov.br/meioambiente/residuos-solidos/>. Acesso em: 24 de outubro de 2023.
10. Tapia, J. R. B. **Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.