Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Luisa Maier Flores

Política de Coleta Seletiva Solidária no GDF: análise dos procedimentos de implementação nos anos de 2022 e 2023

Brasília – DF
2025

LUISA MAIER FLORES

Política de Coleta Seletiva Solidária no GDF: análise dos procedimentos de implementação nos anos de 2022 e 2023

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra Magda de Lima Lúcio

Brasília – DF
2025

CIP - Catalogação na Publicação

Flores, Luisa Maier.
F634p Política de Coleta Seletiva Solidária no GDF: análise dos procedimentos de implementação nos anos de 2022 e 2023 / Luisa Maier Flores;

Orientador: Magda Lima de Lúcio. Brasília, 2025.
50 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) Universidade de Brasília, 2025.

1. Meio Ambiente. 2. Coleta Seletiva Solidária. 3. Resíduos sólidos. 4. Políticas Públicas. 5. Implementação de políticas públicas. Instrumentos de Políticas Públicas. I. Lúcio, Magda Lima de, orient. II. Título.

LUISA MAIER FLORES

Política de Coleta Seletiva Solidária no GDF: análise dos procedimentos de implementação nos anos de 2022 e 2023

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Luisa Maier Flores

Doutora Magda de Lima Lúcio
Professora-Orientadora

Doutora Graziela Dias Teixeira
Professora-Examinadora

Brasília, 04 de dezembro de 2025

Dedico esta monografia aos meus pais, que sempre tiveram como valor a educação e sempre fizeram de tudo para que eu a recebesse com qualidade e excelência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília por toda a oportunidade que tive de me desenvolver intelectual, pessoal e profissionalmente. Também sou grata pelos projetos de extensão que fiz parte e pelo intercâmbio que fiz para a Universidade de Burgos, Espanha. Um agradecimento especial a todos os professores que contribuíram para a minha formação como gestora de políticas públicas e, principalmente, à professora Magda Lúcio que me orientou e guiou durante a matéria de residência e o presente TCC.

Agradeço meus pais por sempre terem investido na minha educação e por sempre acreditarem em mim, muitas vezes muito mais do que eu acreditei. Agradeço aos servidores envolvidos na Política de Coleta Seletiva Solidária, que me receberam e me ajudaram a realizar este trabalho.

Agradeço o meu colega de curso e grande amigo João Paulo Domingueti, sem o qual este trabalho não seria possível. Agradeço outra colega de curso e amiga de longa data Letícia do Santos, principalmente, pelo apoio emocional. Por fim, agradeço a minha amiga Marina que me acompanhou durante algumas noites na batalha para terminar o TCC. A amizade de vocês foi fundamental durante todo o curso de Gestão de Políticas Públicas, foi muito especial compartilhar essa trajetória com vocês.

“Para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas” Arretche (2001).

RESUMO

Esta pesquisa analisa a implementação da Política de Coleta Seletiva Solidária do GDF, tendo como objetivo geral: identificar a compatibilidade da política com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e os instrumentos utilizados pela Secretaria do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal para implementação da referida política. Sob o ponto de vista metodológico trata-se de pesquisa de cunho qualitativo, utilizando em particular as estratégias de estudo de caso, pesquisa documental, pesquisa participante e entrevista semiestruturada. O caminho teórico percorrido focou na revisão bibliográfica do campo da implementação de políticas públicas, com um breve relato da história do estudo das políticas pública, percorrendo as perspectivas top-down e bottom-up, até a existência de uma quarta geração de estudos citados por Lotta. Também é utilizado a literatura sobre Instrumentos de Ação Pública, com os autores Salamon, Halpern, Lascoumes, Le Galès e Howlett. No tocante aos resíduos sólidos, foi utilizada a literatura sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua regulamentação. Deste empreendimento de pesquisa os resultados principais foram a compatibilidade geral da Coleta Seletiva Solidária com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, entretanto, em relação ao acesso à informação, controle social e desenvolvimento de relatórios, foram encontradas debilidades na política distrital. Foi observada a utilização de instrumentos dos tipos legislativo e de regulamentação; econômico e fiscal; convencional e de incentivo; informativo e comunicacional; e normas e padrões de boas práticas.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Coleta Seletiva Solidária. Resíduos sólidos. Políticas Públicas. Implementação de políticas públicas. Instrumentos de Políticas Públicas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública

Caesb – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal

CGCSS - Comissão de Gestão da Coleta Seletiva Solidária

CSS – Coleta Seletiva Solidária

DF – Distrito Federal

GDF – Governo do Distrito Federal

IAP - Instrumento de Ação Pública

IGB – Instituto Gestão Brasil

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SEDESTMIFH - Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal

SLU – Serviço de Limpeza Urbana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

1.1 Contextualização 10

1.2 Pergunta de pesquisa, objetivo geral e justificativa 13

2 REFERENCIAL TEÓRICO 14

2.1 Instrumentos de Ação Pública 16

2.2 Resíduos Sólidos no Brasil 20

2.3 Responsabilidade compartilhada pelos resíduos sólidos e coordenação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos 26

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA 29

3.1 Pesquisa qualitativa 29

4 POLÍTICA DE COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL 32

4.1 Política de Coleta Seletiva Solidária no setor público distrital 32

4.2 Conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos 35

4.3 Instrumentos utilizados pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal na implementação da Coleta Seletiva Solidária 38

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 45

REFERÊNCIAS 47

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

No Brasil, a coleta seletiva começou na cidade de São Paulo, durante o mandato de Luiza Erundina, e com a fundação da Cooperativa dos Catadores de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis, em 1989 (Dias, 2006). Entre 2000 e 2008, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) (IBGE, 2008), o número de programas de coletas seletivas passou de 451 para 994, tendo maior ocorrência no sul e sudeste do Brasil. Em 2010, mais da metade dos municípios brasileiros (57,6%) apontaram possuírem coletas seletivas, entretanto, segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (2010), muitos municípios consideraram a existência da coleta apenas a disponibilização de locais destinado ao depósito voluntário da população dos resíduos ou a formalização de convênios com cooperativas de catadores.

Ademais, o crescimento da população brasileira, juntamente com o aumento do número de habitantes de zonas urbanas, levaram a um aumento da produção de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) (Secretaria de Qualidade Ambiental, 2022). Aliado a isso, o aumento do poder de compra, o consumo de produtos industrializados, de curta duração e descartáveis - como embalagens de plástico, papel, alumínio, vidro e outros - e o modelo mercadológico de muitas empresas e governos que buscam o sucesso econômico, por meio do consumo inconsciente, intensificam a geração de RSU (Rocha, 2012).

Nesse contexto de aumento na geração de RSU e de falta de parâmetros mínimos para a implementação de uma política de coleta seletiva, surgiu a necessidade de uma regulamentação federal. O início da tramitação do projeto de lei que viria a se tornar a Lei n° 12.305, de 2010, - que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) - foi na década de 1980, com a apresentação, no Senado Federal, de uma proposição que versava sobre resíduos de serviços de saúde. Ao decorrer de sua tramitação, o projeto foi agregando mais pontos sobre resíduos sólidos e incorporou diretrizes da Agenda 21, elaborada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), sobre manejo dos resíduos sólidos e desenvolvimento sustentável (Faria, sem data).

Por meio da Lei de Resíduos Sólidos, foi possível alcançar, de forma lenta, um avanço na gestão dos resíduos sólidos. Ela define os princípios, objetivos e instrumentos a

serem utilizados para atingir a gestão integrada e o gerenciamento ambiental de forma adequada dos resíduos sólidos. Dentre os principais pontos que podem ser apontados na PNRS estão: a coleta seletiva, o incentivo às cooperativas e às associações de catadores de materiais recicláveis e o fechamento dos lixões e destinação adequada dos rejeitos em aterros sanitários (Brasil, 2010).

A Lei também estabelece que os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios devem elaborar um plano próprio de resíduos sólidos para terem acesso a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados a resíduos sólidos. Ademais, definiu o prazo para o fechamento de lixões e início da disposição final ambiental adequada dos rejeitos; incentivo à logística reversa; e incentivo a coleta seletiva com a participação de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis (Brasil, 2010).

Devido à proibição de lixões a céu aberto contido na Lei n° 12.305, o Distrito Federal, assim como estados e municípios, precisou fechar o seu lixão - o Lixão da Estrutural - e implementar uma política de resíduos sólidos compatível com as diretrizes nacionais, para não perder verbas de envio por parte do Governo Federal. Uma das soluções encontradas foi a construção de um aterro sanitário em Samambaia e a construção de centros de triagem e de um pólo de reciclagem (Rodrigues, 2016).

Entretanto, segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), em 2022, o Brasil produziu 81,8 milhões de toneladas de RSU, em média 381 kg de resíduo por brasileiro. Do total de RSU gerados 39% continuam sendo destinados aos lixões, conferindo uma disposição inadequada desses resíduos, e 61%, é destinado a aterros sanitários. Apenas 4% dos resíduos gerados, em 2022, foram reciclados.

Nesse contexto, a gestão e o descarte inadequados desses resíduos dificultam a mensuração da quantidade gerada e causam graves impactos ambientais, sociais e econômicos (Secretaria de Qualidade Ambiental, 2022). Ademais, a destinação de resíduos sólidos urbanos recicláveis de forma desnecessária para os aterros reduz a sua expectativa de vida útil, retira da economia recursos geradores de renda para parcela mais vulnerável da população e obriga a construção de um novo aterro em nova área antes do tempo planejado. Essa atitude vai contra a política nacional de resíduos sólidos que busca inserir,

de forma eficiente, os materiais na cadeia produtiva e aumentar a vida útil dos aterros. Segundo o SLU, a primeira fase do Aterro Sanitário de Brasília foi encerrada em torno de 9 meses antes do prazo previsto (Domingues, 2020).

Com foco na gestão adequada dos resíduos sólidos e movido pela Lei Federal, o Distrito Federal implementou a Lei nº 5.418 de 2014, que dispõe sobre a Política Distrital de Resíduos Sólidos e dá outras previdências; e a Lei nº 4.792 de 2012, que "dispõe sobre a separação e a destinação final dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal (...)" (Distrito Federal, 2012).

O presente trabalho trata sobre a Coleta Seletiva Solidária (CSS), política pública instituída no DF pela Lei nº 4.792 de 2012. A CSS é definida pela Lei como: "coleta dos resíduos recicláveis descartados, separados na fonte geradora, para destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis". A Lei também elucida que os resíduos recicláveis descartados são "materiais passíveis de retorno ao seu ciclo produtivo, rejeitados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal" (Distrito Federal, 2012).

Ademais, define que as cooperativas e associações que estão habilitadas para coletar os resíduos recicláveis descartados são as que estão formal e exclusivamente constituídas por catadores de materiais recicláveis e que sua única fonte de renda seja a catação; que não possuam fins lucrativos; que possuam infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos; e apresentem sistema de rateio entre os cooperados e associados.

1.2 Pergunta de pesquisa, objetivo geral e justificativa

Esta pesquisa congrega elementos já coligidos anteriormente para a disciplina Residência em Políticas Públicas - RPP - aprofundamento elementos, bem como inserido uma abordagem teórica e metodológica mais abrangente e robusta.

À época da elaboração do relatório de RPP, o objetivo se tratava de analisar o processo de coordenação da política realizado pela SEMA. Em síntese analisei os instrumentos que podem ser adotados para a implementação de políticas de coleta seletiva nos órgãos públicos, utilizando como questão orientadora da pesquisa:: "como ocorreu a

implementação da política entre 2022 e 2023 e quais foram seus resultados?”

Sendo assim, o objetivo desta pesquisa é compreender como ocorreu a implementação da política, no período de 2022 e 2023, e se a política possui conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A justificativa deste tema é a extrema relevância da coleta seletiva para a presente geração e para as futuras, uma vez que a coleta seletiva retira do meio ambiente materiais poluidores, de difícil e lenta decomposição e que ameaçam o meio ambiente. Além de possibilitar a reinserção de matérias nas cadeias produtivas, gerando possíveis economias de recursos e a geração de renda, de forma segura e digna, para os catadores.

Tendo isso em vista, quanto mais entendimento e dados sobre o processo de implementação de uma política de coleta seletiva, mais benefícios serão gerados para a população brasileira. Analisar os instrumentos utilizados na coleta seletiva solidária no Distrito Federal traz aprendizados que podem ser replicados em outros governos, além de possibilitar enxergar possíveis melhorias a serem feitas no GDF.

Por fim, o presente trabalho está dividido em cinco partes. A primeira é a introdução. A segunda parte é destinada a apresentar de forma resumida o referencial teórico. A terceira é pertinente aos procedimentos metodológicos utilizados para realizar a residência e o trabalho de conclusão de curso de Gestão de Políticas Públicas. A quarta parte é reservada a apresentação dos resultados encontrados. E, por fim, a quinta parte é destinada às considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho de graduação será enfocado na fase de implementação da Coleta Seletiva Solidária, por meio da abordagem dos instrumentos utilizados, dos incentivos propostos, da discricionariedade dos agentes públicos e da lente da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Apesar de a abordagem teórica do Ciclo de Políticas Públicas sofrer diversas críticas, principalmente sobre a ideia gerada de que as suas fases são rígidas e separadas, quando na verdade o que ocorre é um processo iterativo, ele é uma ferramenta analítica que proporciona um debate mais claro e didático sobre o processo das políticas públicas (Raeder, 2015).

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), o modelo é dividido em cinco estágios: formação da agenda; formulação; tomada de decisão; implementação; e avaliação. O presente estudo tem como foco a fase de implementação da CSS. Essa fase é caracterizada como a materialização do que foi decidido como sendo caminho para a solução do problema público. As ações podem ser realizadas diretamente pelo Estado ou indiretamente por meio de Organizações da Sociedade Civil e parcerias público-privadas.

Os estudos sobre implementação, no Brasil, começaram a ocorrer, de forma mais sistemática, nos anos 2000. Nessa primeira geração, predominaram estudos com foco em entender o motivo da divergência entre a política vista na prática e a política desenhada. O cerne das análises era entender o papel da implementação no desvio do caminho planejado para a política no momento da sua formulação (Bichir, 2020).

Nesse contexto, as análises eram embasadas na perspectiva top-down, a qual privilegia o nível político e de alto escalão como legítimo para tomar decisões. Os níveis mais baixos são vistos como atores técnicos que devem levar a cabo as decisões tomadas de acordo com o que foi previamente prescrito. Esse modelo pressupõe o controle, a hierarquia e a redução da discricionariedade dos burocratas (Bichir, 2020).

Tomando como ponto de partida as críticas à perspectiva top-down, foi desenvolvida a bottom-up. Nela o foco recai sobre os outros atores envolvidos na política, como os burocratas, o setor privado e o terceiro setor, que antes eram negligenciados. Por meio da

visão bottom-up é possível analisar as estratégias utilizadas pelos burocratas de nível de rua para contornar as diretrizes da política, para orientá-la aos seus interesses próprios ou para tomar decisões com base nos recursos e conhecimentos disponíveis no momento. Esse enfoque permite identificar as redes locais existentes e a estrutura de implementação. Entretanto, a metodologia tende a subestimar o poder dos formuladores de influenciar os objetivos e estratégias dos burocratas (Lotta, 2019; Sabatier, 1986).

Durante alguns anos, o campo de debate ficou dividido entre estudos top down e estudos bottom up, que possuiam pouco diálogo entre si. Uma terceira geração surgiu pela busca de sair desse binômio e explorar outros modelos sintéticos de análise da implementação (Lotta, 2019).

Lotta (2019) aponta a existência de uma quarta geração que incorpora contribuições de outros campos, como a sociologia, administração pública e ciência política. Ademais, ocorreu a agregação de novos temas: governança, instrumentos de ação pública, novos arranjos institucionais, estruturas multiníveis, coordenação, estrutura de implementação e associação entre Estado e atores não estatais.

Para a autora, essa geração possui quatro pressupostos fundamentais, são eles: (1) as análises devem levar em consideração os processos contínuos de decisão que ocorrem ao longo da produção da política, portanto, a formulação e a implementação não são vistos como fases separadas e ordenadas de forma sucessiva; (2) o estudo deve considerar as complexidades da esfera de decisões - diversidade de níveis e camadas de decisões, diferentes atores, organizações e instrumentos; (3) a implementação deve ser entendida como um processo interativo, que ocorre por meio de articulações entre diversos atores; e (4) numerosos fatores - como aspectos sistêmicos, características organizacionais e particularidades dos atores envolvidos na política - interferem e influenciam na implementação (Lotta, 2019).

Outro ponto apresentado por Lotta (2019) é a importância dos estudos de implementação analisarem, não apenas como uma política deveria ser ou como está planejada, mas como ela realmente é. Diante disso, surgiram diferentes objetos e recortes de estudo: atuação dos burocratas no processo decisório; fatores que expliquem a variação de práticas, interaçẽs e comportamentos, por exemplo, dimensẽs organizacionais, institucionais, morais e sociais, sistemas de incentivo, tecnologia, sistemas nacionais;

como diferentes práticas e comportamento causam diferentes resultados; arranjos institucionais; instrumentos; e atores.

Nesse contexto de diferentes enfoques sobre implementação, os próximos tópicos terão como foco a perspectiva dos instrumentos e da coordenação. Além disso, será analisada a literatura sobre resíduos sólidos.

2.1. Instrumentos de Ação Pública

Após a Segunda Guerra Mundial, ocorre uma reformulação na forma de lidar com os problemas públicos. Isso acontece tanto pela insatisfação da sociedade com o custo e os resultados dos programas governamentais, como pela ascensão das teorias neoliberais. Com questionamentos sobre a capacidade e a intenção das instituições públicas, reformas no Estado foram realizadas, como diminuição, descentralização, privatização e terceirização. Muitas dessas modificações advém da ideia de que o governo é altamente hierárquico e engessado, o que o afasta das forças do mercado e da pressão da população e o aproxima dos interesses dos agentes públicos (Salamon, 2002).

Entretanto, o Estado contemporâneo já vinha implementando reformas mais profundas, não apenas na escala da ação governamental, mas na sua formação básica. Essa transformação fundamental ocorreu nos instrumentos utilizados para atender os problemas públicos. Anteriormente, a ação governamental era restrita à promoção direta de bens e serviços, porém, agora ela abrange formas diversas, como a regulamentação social e econômica. Essa ampliação permitiu a inclusão de atores externos ao governo e aumentou a complexidade das relações na gestão pública dos problemas (Salamon, 2002).

A utilização de novos instrumentos viabilizou o surgimento de oportunidades singulares para adaptar a ação pública à natureza dos problemas públicos, além de possibilitar a inclusão de novos atores, tanto governamentais como não governamentais. Entretanto, essas novidades trouxeram desafios e complicações para a elaboração, a implementação e a avaliação das políticas públicas (Salamon, 2002).

A Sociologia da Ação Pública permite a análise da reestruturação estatal e dos novos desafios da ação pública por uma ótica que leva em consideração o papel cognitivo (interpretação da realidade) e normativo (definição de comportamentos) dos instrumentos, que são entendidos como instituições, pois interferem na produção de

conhecimento e direcionam ações (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

As abordagens que utilizam os instrumentos da ação pública foram desenvolvidas, inicialmente, na França no começo dos anos 2000. Elas partem da hipótese de que a política pública pode ser analisada por meio dos seus instrumentos.

Segundo Howlett (2005), os instrumentos de políticas públicas pertencem tanto ao domínio de estudos da Ciência Política, como da Economia, o que levou, na primeira geração, a estudos desse objeto por duas vias distintas. A primeira geração dos estudos econômicos buscava entender a relação entre o governo e o mercado e os efeitos da regulação e das políticas econômicas na eficiência de mercado. Sobre os instrumentos, eles possuem o objetivo de identificar as falhas de mercado que justificariam a intervenção estatal.

Em contrapartida, os estudos da Ciência Política buscavam entender o motivo da escolha dos instrumentos. Segundo essa área de pesquisa, os atores, geralmente, não são motivados por questões puramente teóricas, mas sim por questões políticas que envolvem cálculos eleitorais ou custos e benefícios ideológicos (Howlett, 2005).

Essas duas vertentes de análises possuem dois problemas: (1) elas tendem a focar em apenas uma escolha de instrumento e levam a uma visão irreal da natureza técnica da escolha de instrumentos; (2) elas criam uma análise simplista e dicotômica, encarando os instrumentos como “bons”, quando favorecem o mercado, ou “ruins”, quando não favorecem o mercado (Howlett, 2005).

A segunda geração dos estudos das escolhas de instrumentos adentrou as questões da natureza política do contexto e da mistura de instrumentos. Também passou a utilizar novos modelos econômicos, que possibilitaram, por exemplo, a análise do custo de oportunidade. No dia a dia do gestor de políticas públicas, as práticas de gestão envolvem mais de um instrumento, o que se distancia da análise da primeira geração focada em apenas um instrumento (Howlett, 2005).

Segundo Lascoumes e Le Galès (2013), a ação pública constitui-se de um espaço sociopolítico que possui técnicas, instrumentos, finalidades, conteúdos e projetos de ator como componentes. Dessa forma, o estudo dos instrumentos de ação pública (IAPs) permite analisar a política para além das abordagens funcionalistas, que focam

principalmente nos objetivos das políticas e tomam os instrumentos como decisões técnicas e, por isso, os desassociam do jogo político. Na visão dos autores, os IAPs não podem ser interpretados como ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis, pois possuem valor, são carregados de interpretação social e seus resultados são mais influenciados pelas redes sociais que os cercam do que pelas suas características intrínsecas.

Na abordagem tradicional das políticas públicas, o processo de escolha dos instrumentos é visto de forma funcionalista, como uma simples racionalidade técnica, tornando os instrumentos variáveis secundárias e marginais. Em contrapartida, as abordagens que advêm dos instrumentos propõem colocá-los no centro da análise, possibilitando o estudo da escolha e das modalidades de combinações (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

Partindo de uma perspectiva neoinstitucionalista e sociológica, os instrumentos são interpretados como um tipo particular de instituição. Os trabalhos com abordagens institucionalistas apresentam as instituições como mecanismos que reduzem a incerteza, estruturam a ação coletiva e produzem estabilidade. Da mesma forma, trabalhos com foco em instrumentos pressupõem que eles produzem efeitos semelhantes, determinando, em partes, o comportamento dos atores, criando incertezas sobre os efeitos das relações de poder, privilegiando ou excluindo atores (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

A seleção dos instrumentos possibilita a abertura ou não de possibilidades de ações dos atores. A escolha dos instrumentos pode levar a um distanciamento dos objetivos descritos no plano e a uma aproximação dos objetivos dos implementadores. Ademais, depois de instalados, os instrumentos instigam novas formas de utilização e de interpretação, muitas vezes de forma imprevisível e de difícil controle pelos empreendedores de políticas. Muitas vezes eles produzem efeitos específicos que são independentes de seus objetivos anteriormente declarados. Dessa forma, eles contribuem para o estudo das reorganizações da política e da dinâmica do poder nas sociedades atuais (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021, Ollaik; Medeiros, 2011).

Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) elaboraram uma lista mínima de tipos de IAP: legislativo e de regulamentação; econômico e fiscal; convencional e de incentivo; informativo e comunicacional; e normas e padrões de boas práticas. O primeiro possui

relação política de Estado tutor do social e é legitimado pela imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários. O segundo possui relação política de Estado produtor de riqueza ou Estado redistribuidor e possui legitimidade na busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica. O terceiro possui relação política de Estado mobilizador e possui legitimidade na busca de engajamento direto; o quarto possui relação política de democracia pública e possui legitimidade na explicitação das decisões e responsabilização dos atores; por fim, o quinto possui relação política de ajustes na sociedade civil, mecanismos de concorrência e possui a legitimidade científica-técnica e democraticamente negociada e/ou competitivo, pressão dos mecanismos de mercado.

Os autores também definiram três níveis de observação, por meio da diferenciação de instrumentos, técnicas e ferramentas. O instrumento é uma instituição social; a técnica é o dispositivo concreto que executa o instrumento; e a ferramenta é o microdispositivo encontrado dentro da técnica. Apesar dessas definições, o cerne da abordagem dos IAP não é debater indefinidamente a natureza dos instrumentos, mas sim os seus efeitos, ou seja, o foco é a instrumentação. Essa análise deve ocorrer por duas lentes complementares, uma foca nos efeitos gerados por meio de sua relativa autonomia, e a outra foca nos seus efeitos políticos e nas relações de poder que são capazes de organizar (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

A instrumentação permite analisar as orientações das relações entre o governo (como administrativo) e a sociedade civil (sujeitos administrados), com o auxílio de intermediários e de mecanismos que mesclam fatores técnicos e sociais. Dessa forma, a instrumentação permite a compreensão das formas políticas de governar ao estudar as escolhas dos meios e seus efeitos observados (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

Portanto, os IAPs não são inertes, eles possuem uma dinâmica própria, gerando efeitos originais, independentes dos objetivos perseguidos e, por vezes, inesperados. Também não estão distribuídos de forma igual e representam problematizações específicas para cada questão. Eles podem ser usados como indicadores de mudanças substanciais da ação pública, do seu sentido, do seu enquadramento cognitivo e normativos e dos seus resultados. Ademais, pode-se citar três principais efeitos: inércia, o que possibilita resistência a pressões exteriores; representação específica da questão que

trata; e leva a uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquiza variáveis e pode chegar a induzir um sistema explicativo (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

2.2. Resíduos Sólidos no Brasil

Durante muito tempo, os resíduos eram categorizados como algo que não possuía serventia nem valor econômico, eram encarados como lixo. Apenas por volta de 1970 que o meio científico passou a utilizar o termo resíduos sólidos, trazendo o entendimento que esses objetos podem ser reaproveitados e utilizados como matéria-prima para o desenvolvimento de outra mercadoria (Silva; Tagliaferro; Oliveira, 2021).

Nesse contexto, um grande marco do tema na história do Brasil foi a sanção da Lei n° 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), determinando princípios, objetivos e instrumentos e as diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos em todo o território nacional. A lei abrange pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado que sejam responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e que realizem a gestão integrada ou o gerenciamento de resíduos sólidos.

Em seu artigo 3° a Lei traz diversas definições, dentre elas o conceito de coleta seletiva "coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição" (Brasil, 2010); de resíduo sólidos como

> 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).

Também define rejeitos como resíduos sólidos que tiveram suas possibilidades de tratamento e recuperação esgotadas e não apresentam outra alternativa a não ser a disposição final ambientalmente adequada. Segundo a Lei, essa disposição é a "distribuição ordenada de rejeitos em aterros" que deve seguir normas operacionais com o objetivo de evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e diminuir os impactos ambientais negativos. Em contrapartida, a destinação final ambientalmente adequada é definida como a "destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a

compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes" (Brasil, 2010).

Reciclagem é definida como o "processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos" (Brasil, 2010). Gerenciamento de resíduos sólidos como ações executadas nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento, destinação final dos resíduos sólidos e disposição final dos rejeitos em conformidade com os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. E gestão integrada de resíduos sólidos como ações com foco para a busca de soluções para os resíduos, considerando as esferas política, econômica, ambiental, cultural e social, juntamente com o exercício do controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Outra classificação muito importante trazida pela Lei da PNRS é a dos resíduos sólidos. Segundo a norma, em seu artigo 13, eles podem ser classificados quanto à origem, como:

- Resíduos domiciliares: quando possuem origem de atividades domésticas em residências urbanas;
- Resíduos de limpeza urbana: proveniente de serviços de limpeza urbana;
- Resíduos sólidos urbanos: junção dos resíduos domiciliares com os de limpeza urbana;
- Resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: gerados nessas atividades, com exceção dos de limpeza urbana, serviços públicos de saneamento básico, de serviços de saúde, da construção civil e de serviços de transportes. Caso os resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços não forem caracterizados como perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser enquadrados aos resíduos domiciliares;
- Serviços públicos de saneamento básico: gerados nessas atividades, com exceção dos resíduos sólidos urbanos;
- Resíduos industriais: gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- Serviços de Saúde: gerados nessas atividades, em conformidade com o definido em atos dos órgãos competentes;

- Construção civil: gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil;
- Resíduos agrossilvopastoris: gerados nas atividades agropecuária e silviculturais;
- Serviços de transportes: advindos de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviárias e ferroviários e passagens de fronteira; e
- Mineração: resultantes das atividades de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

Ou quanto à periculosidade:

- Resíduos perigosos: possuem características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, por conta disso, apresentam risco à saúde pública ou à qualidade ambiental; e
- Resíduos não perigosos: os que não são enquadrados nos resíduos perigosos.

Nos artigos 6° e 7° são elencados os princípios e objetivos da política. Os princípios são:

> a prevenção e a precaução; o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; o desenvolvimento sustentável; a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania; o respeito às diversidades locais e regionais; o direito da sociedade à informação e ao controle social; a razoabilidade e a proporcionalidade (Brasil, 2010).

No tocante aos objetivos, são estabelecidos:

> proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; gestão integrada de resíduos sólidos; articulação entre as diferentes esferas do poder público, e

> destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos cursos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira; prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis, bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente adequados; integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável (Brasil, 2010).

Outro ponto importante da Lei é a citação, no artigo 8°, de instrumentos que fazem parte da PNRS, entretanto, sem restringir apenas à eles :

> os planos de resíduos sólidos; os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; a pesquisa científica e tecnológica; a educação ambiental; os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir); o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa); os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde; os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos; o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos; os acordos setoriais; no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (...); os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta; e o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos (Brasil, 2010).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos também estabelece que a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem, o tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deve ser a ordem seguida na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Além de incumbir ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus territórios.

Para a realização dessa gestão, no artigo 18, a Lei estabelece a necessidade da elaboração de plano de gestão de resíduos sólidos, utilizando o acesso aos recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao

manejo de resíduos sólidos, como forma de incentivar o DF e os municípios a realizá-lo. A norma jurídica elenca, em seu artigo 19, o conteúdo mínimo que deve estar presente nos planos, dentre os 20 itens podemos citar:

> (...) programas e ações de capacitação técnica para sua implementação e operacionalização; programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formados por pessoas físicas de baixa renda (...); mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos (...) (Brasil, 2010).

Outra importante mudança estabelecida pela PNRS é o encerramento de lixões e aterros controlados e a construção de aterros sanitários ou industriais, que só poderão ser utilizados para deposição de rejeitos, ou seja, resíduos sem possibilidade de reciclagem e reaproveitamento (Reis; Friede; Lopes, 2017; Brasil, 2010).

Inicialmente o prazo máximo para o encerramento de lixões era de 4 anos. Entretanto, o prazo inicial foi expirado em agosto de 2014 e postergado para dezembro de 2020, exceto nos casos em que a disposição de rejeitos em aterros sanitários for economicamente inviável, neles deverão ser adotadas outras soluções enquadradas em normas técnicas e operacionais estabelecidas pelo órgão competente (Reis; Friede; Lopes, 2017; Brasil, 2010).

O aterro sanitário é um método de disposição no solo de resíduos de forma a não causar danos à saúde pública, à segurança e ao meio ambiente. Para isso, são utilizadas técnicas de engenharia para confinar os rejeitos à menor área possível de forma segura e que possa ser monitorada e controlada com eficiência (Silva; Tagliaferro; Oliveira, 2021).

A utilização de lixões para a disposição dos resíduos sólidos traz impactos negativos para a saúde pública e o meio ambiente, pois esses espaços não possuem impermeabilização, sistema de drenagem de lixiviados e de gases e cobertura diária do lixo. A presença de pessoas excluídas socioeconomicamente, que trabalham como catadores em condições insalubres e precárias, é outro ponto de extrema preocupação que foi observado na Lei (Silva; Tagliaferro; Oliveira, 2021).

Com relação à inclusão socioeconômica de catadores, a PNRS apresentou meios para incentivar e efetivar essa inclusão quando definiu que municípios que

implementarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis terão prioridade no acesso aos recursos da União. Além de estabelecer, como prioridade, linhas de financiamento para atender às iniciativas de implementação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas e associações de catadores (Brasil, 2010).

Esse tema é pormenorizado no Decreto Federal n° 10.936, de 12 de janeiro de 2022, que regulamenta a Lei n° 12.305/2010, que institui a PNRS. Nele, fica explícito, no artigo 10, que "o sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos priorizará a participação de cooperativas ou associações" (Brasil, 2022). Ademais, possui o Título IV específico sobre a "participação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis", onde identifica como finalidade da priorização dessas organizações a formalização da contratação; o empreendedorismo; a inclusão social; e a emancipação econômica.

Também define que os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos estabelecerão programas e ações para a participação, em especial, das cooperativas e associações de catadores. E que as políticas públicas voltadas à este público devem observar a possibilidade de dispensa de licitação para a sua contratação; a melhoria das condições de trabalho dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; e quanto às cooperativas, o estímulo à capacitação, ao fortalecimento institucional, à formalização e ao empreendedorismo (Brasil, 2022)

A norma infralegal institui o Programa Coleta Seletiva Cidadã, que tem por objetivo a separação de resíduos reutilizáveis e recicláveis pelos órgãos e as entidades da administração pública federal, direta e indireta, e a destinação desses resíduos às associações e às cooperativas de catadores. Ela também estabelece que as entidades que estarão aptas a realizar a coleta dos resíduos precisam ser formalmente constituída por catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; possuir infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados; apresentar sistema de rateio entre os associados e os cooperados; e estar regularmente cadastradas e habilitadas no Sinir. A destinação final ambientalmente adequada dos resíduos não reaproveitados para reutilização ou reciclagem fica a cargo dessas entidades (Brasil, 2022).

Para a coleta dos resíduos funcionar de forma eficiente e sem grandes riscos à saúde dos catadores, é de suma importância a atuação consciente do consumidor na hora de

separar na fonte o que for resíduos orgânicos dos resíduos inorgânicos. Além do mais, possibilita uma economia no processo, já que o procedimento de triagem será mais fácil e evita a perda de qualidade dos materiais recicláveis. Entretanto, a homologação da Lei ou do Decreto não fará, por si só, que a população cumpra o que está definido. Nesse contexto, a educação ambiental torna-se um importante componente da PNRS, pois possibilita uma conscientização do indivíduo sobre o tema e suas ações passam a ser com base nos valores aprendidos e não no medo da fiscalização (Reis; Friede; Lopes, 2017).

Segundo Magrini (2012, *apud* Reis; Friede; Lopes, 2017), a etapa de segregação dos resíduos na fonte geradora exige a adesão da sociedade, que precisa ser orientada de forma adequada para que seus hábitos mudem, esse processo deve envolver a dimensão cultural. Não existe uma consciência ambiental intrínseca na população sobre como o descarte de seus resíduos devem ser realizados, portanto, o Decreto Federal n° 10.936/2022 estabelece que a educação ambiental é parte integrante da PNRS e ressalta que seu objetivo é de aprimorar o conhecimento, os valores, os comportamentos e o estilo de vida referentes à gestão e ao gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos sólidos.

Dessa forma, a norma infralegal define, em seu artigo 82, as seguintes medidas para o cumprimento da educação ambiental: incentivar atividades de caráter educativo e pedagógico, juntamente com empresas e a sociedade civil; articular a educação ambiental na gestão de resíduos sólidos com a Política Nacional de Educação Ambiental; promover ações educativas com foco nos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores; realizar ações educativas dirigidas à conscientização dos consumidores em relação ao consumo sustentável e às suas responsabilidades; proporcionar a capacitação dos gestores públicos para que atuem como multiplicadores nos diversos aspectos da gestão integrada de resíduos sólidos; e disseminar os conceitos de coleta seletiva, logística reversa, consumo consciente e minimização da geração de resíduos sólidos (Brasil, 2022).

2.3. Responsabilidade compartilhada pelos resíduos sólidos e coordenação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos

A PNRS é uma política pública bem avaliada internacionalmente, de qualidade e alinhada com os princípios contemporâneos da economia circular. Entretanto, os avanços obtidos na última década não representam a plena implementação da política, o que compromete sua eficácia (Kim; Barros, 2023). Essa situação não ocorre apenas na PNRS,

nas políticas públicas brasileiras é usual ocorrer um distanciamento físico e estrutural entre a formulação das suas diretrizes e a sua execução, pois existe uma falta de coordenação adequada entre os atores governamentais (Maiello et al., 2018, *apud* de Moraes et al., 2023).

Outro ponto nevrálgico é a imposição pela PNRS da responsabilidade compartilhada entre cidadãos, empresas e Poder Público de todas as esferas pelos resíduos gerados. No artigo 30, a Lei n° 12.305/2010 esclarece que essa imposição tem como finalidade a compatibilização dos interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, com foco na elaboração de estratégias sustentáveis; a promoção do aproveitamento de resíduos sólidos, incluindo-os na sua ou em outras cadeias produtivas; a redução da geração de resíduos sólidos, do desperdício de materiais, da poluição e dos danos ambientais; a promoção da utilização de insumos menos agressivos ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; o estímulo do desenvolvimento do mercado, da produção e do consumo de produtos derivados de materiais reciclados e com potencial de serem reciclados; o favorecimento do alcance da eficiência e da sustentabilidade por atividades produtivas; e o incentivo das boas práticas de responsabilidade socioambiental.

Essa definição traz um ambiente político e administrativamente complexo ao integrar questões sociais, econômicas e ambientais em uma só política (Reis; Friede; Lopes, 2017). Essa complexidade exige grande capacidade de coordenação e cooperação entre os atores envolvidos.

A coordenação é definida por Souza (2018) como sendo a organização de todas as atividades de forma a atingir consenso entre indivíduos e organizações para obter os objetivos de um grupo. Ela também está correlacionada ao conceito de cooperação, que é uma ação voluntária e discricionária dos indivíduos para trabalharem conjuntamente com o objetivo de conseguirem um benefício mútuo.

A autora também explica que a coordenação não é desenvolvida de forma natural, é necessário a sua construção por meio de incentivos para que a adesão dos atores seja algo racional. Ademais, salienta que a coordenação pode ser vertical, quando ocorre entre diferentes níveis de governo, ou horizontal, quando ocorre entre o mesmo nível de governo (Souza, 2018).

Barbosa (2016), afirma que existem quatro modalidades: de mercado, na qual a coordenação baseia-se na troca; hierárquica, baseada na autoridade; associação solidária, seu fundamento é o interesse comum; e política, quando ocorre a acomodação de interesses.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Para a realização deste trabalho de conclusão foi escolhida a abordagem qualitativa, a ser realizada por meio de um estudo de caso, com o auxílio das técnicas de pesquisa documental, entrevista e revisão bibliográfica.

3.1. Pesquisa qualitativa

Segundo Minayo (2001), dentro das ciências sociais, a pesquisa qualitativa aplica-se ao campo dos significados, das motivações, dos valores, das crenças, dos desejos e das ações que não podem ser quantificados, sintetizados em variáveis e analisados por meio de equações e estatísticas.

Dessa forma, esse tipo de método é interpretativo e, normalmente, o pesquisador é um instrumento fundamental, pois coleta pessoalmente as informações, recorrendo à análise de documentos, entrevistas e observações. Outras características do método são a coleta de dados no espaço em que o objeto de pesquisa é vivenciado; múltiplas fontes de dados; análise indutiva; foco no entendimento do significado atribuído pelos participantes sobre o objeto de estudo; possibilidade de mudanças durante a execução da pesquisa; e utilização de lentes teórica (Creswell, 2010).

No que lhe diz respeito, o estudo de caso não tem por finalidade conclusões generalizáveis, pois seu objetivo é compreender com profundidade um dado fenômeno. Por meio dele é possível selecionar um caso e conseguir explicações que abrangem os seus elementos e o seu contexto particulares (Laville; Dionne, 1999).

Neste trabalho foi escolhido o caso da implementação da Coleta Seletiva Solidária do Governo do Distrito Federal. Como a política é direcionada a todos os órgãos e as entidades da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal, a análise de todas essas organizações em um curto período de tempo, que representa o prazo para a realização de um Trabalho de Conclusão de Curso, apenas por uma pesquisadora, se torna inviável. Nesse contexto, foi escolhida a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA), pois é o órgão designado pelo Decreto nº 38.246 de 2017 a realizar a “coordenação geral da mobilização, sensibilização e orientação para a coleta seletiva, o estímulo à implantação da A3P, seu monitoramento e a avaliação das atividades”.

Outro entrave enfrentado, foi a dificuldade no contato e na aprovação da realização da observação participante durante a matéria de residência e o contato posterior com a SEMA, durante a realização do TCC. Por consequência, escolhi continuar o trabalho com os dados previamente adquiridos e coletados em 2023.

Essa questão é uma das limitações deste trabalho, nos próximos estudos sobre o tema seria interessante acompanhar a implementação da política nos outros órgãos, o que possibilitaria a comparação entre os instrumentos utilizados pela SEMA, sua apreensão pelos burocratas e os instrumentos escolhidos por cada Comissão de Gestão da Coleta Seletiva Solidária.

Dentro do estudo de caso, foi utilizada a técnica de observação participante, que consiste no contato direto entre o pesquisador e o objeto com o intuito de coletar dados sobre o contexto dos atores sociais em seu ambiente. Por meio dela, o observador consegue captar informações que não conseguiria apenas por meio de entrevistas (Cruz Neto, 2001). Dentre as variações da técnica, foi utilizada a observação participante artificial. O observador participa das atividades normais do grupo estudado, entretanto, não pertence ao grupo que investiga, adentrou o grupo com a finalidade de obter informações, configurando-se a característica artificial (Marconi; Lakatos, 2006). Durante a pesquisa acompanhei dois encontros sobre a CSS. O primeiro ocorreu em 10 de novembro de 2023, que foi uma reunião na sede da SEMA com representantes do Ministério Público, SLU e Instituto Gestão Brasil (IGB). O segundo, em 28 de novembro de 2023, na sede do Detran, foi um workshop promovido pela SEMA para os servidores das Comissões de Gestão da Coleta Seletiva Solidária.

Outra metodologia utilizada foi a pesquisa documental, que é realizada por meio da coleta de dados em documentos, escritos ou não (Marconi; Lakatos, 2006). Segundo Lima Júnior, Oliveira, Santos e Schnekenberg (2021), a maioria das definições de o que é documento envolve o fato de ser uma fonte sem tratamento analítico e possuir a função de apresentar um fato ocorrido. Os autores também salientam a diferença entre a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, as duas utilizam documentos, entretanto, a segunda possui como objeto documentos que foram anteriormente tratados analiticamente.

Para a realização deste trabalho analisei os seguintes documentos: a Lei nº 4.792 de 2012 – institui a CSS; o Decreto nº 38.246 de 2017 – regulamenta a CSS; minuta do novo decreto; atos normativos publicados no Diário Oficial do Distrito Federal, nos anos de 2022 e

2023, sobre as Comissões Gestoras de Coleta Seletiva Solidária; relatório anual de 2022 e 2023 da CSS no GDF; e o manual da Coleta Seletiva Solidária.

Em relação à revisão bibliográfica, seu objetivo está em revisar os trabalhos disponíveis e coletar os pontos que possam colaborar com a pesquisa (Leville; Dionne, 1999). O foco está em consolidar e analisar textos de caráter científico e confiáveis anteriormente publicados. Isso proporciona uma base teórica consolidada para a realização da análise do tema de pesquisa (Guerra, 2023).

O presente trabalho utilizou textos que versam sobre instrumentos da ação pública, Política Nacional de Resíduos Sólidos e o processo de coordenação. Foi feita busca por pesquisas que tivessem como tema a CSS do Distrito Federal, entretanto, a maior parte dos trabalhos encontrados versavam sobre a implementação de coletas seletivas em universidades ou em outras cidades distribuídas pelo Brasil. Fato esse que aponta a necessidade de produção de mais trabalhos sobre o tema na região do DF, possibilitando maior entendimento sobre o assunto e seus impactos e resultados.

Por derradeiro, a entrevista é outra forma de conseguir dados, ela pode ser estruturada, quando é construída de forma uniformizada e com opções de respostas determinadas; semi-estruturada, as perguntas são abertas, feitas em uma ordem prevista e o entrevistador pode acrescentar perguntas caso precise de maiores esclarecimentos; não-estruturada, ocorre quando não existe um roteiro pré-definido de perguntas, o entrevistador possui temas em que se apoiar e vai conduzindo as perguntas em função de suas intenções e das respostas recebidas (Leville; Dionne, 1999).

Esta pesquisa utilizou a entrevista semi-estruturada que foi realizada com a pessoa responsável pela CSS na SEMA. Foi informado que a subdivisão na qual a política foi alocada era pequena, possuía poucos servidores, portanto, a encarregada da CSS era uma única pessoa, que também estava encarregada de outras políticas.

4. POLÍTICA DE COLETA SELETIVA SOLIDÁRIA DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

4.1. Política de Coleta Seletiva Solidária no setor público distrital

A Política de Coleta Seletiva Solidária (CSS) foi instituída no Distrito Federal pela Lei Distrital n° 4.792, de 24 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre a separação e a disposição final dos resíduos recicláveis descartados pela Administração Pública do DF. O dispositivo legal define a coleta seletiva solidária como "coleta de resíduos recicláveis descartados, separados na fonte geradora, para destinação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis" e define resíduos recicláveis descartados como "materiais passíveis de retorno ao seu ciclo produtivo, rejeitados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal".

A política tem como objetivo que os servidores públicos contribuam com a preservação do meio ambiente, melhorem a qualidade de vida dos catadores e sirvam de exemplo para a população. A CSS deve respeitar as diretrizes da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), seguindo os três eixos temáticos: gestão de resíduos, conforme perspectivas da responsabilidade compartilhada e da inclusão social dos catadores; sensibilização e capacitação dos servidores; e uso racional dos recursos (Casa Civil, 2021).

Ademais, a Lei estabelece os seguintes requisitos para a habilitação das cooperativas e associações: ser formal e exclusivamente constituídas por catadores de materiais recicláveis que tenham a catação como única fonte de renda; sem fins lucrativos; dispor de infraestrutura para a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados; e apresentar o sistema de rateio entre os associados e cooperados. (Distrito Federal, 2012).

Em seu artigo 5°, a legislação estabelece que os órgãos e entidades têm o prazo de 180 dias, a contar da publicação da Lei (que foi em 24 de fevereiro de 2012), para implantar a separação dos resíduos na fonte geradora para destiná-los à CSS. Portanto, as instituições teriam até o dia 22 de agosto de 2012 para realizar essa implementação. Entretanto, segundo os Relatório Anuais da Coleta Seletiva Solidária no GDF de 2022 e 2023, 55,6% das instituições públicas do GDF responderam ao relatório em 2022 e 45,95%, em 2023.

Esses dados demonstram que grande parte das instituições não implementaram de forma efetiva a CSS. Já que o monitoramento e a apresentação do relatório de resultado faz parte da política e é de responsabilidade de cada órgão e entidade.

A Coleta Seletiva Solidária também é regulamentada pelo Decreto nº 38.246, de 1° de junho de 2017. O instrumento legal, além de definir o que é a coleta seletiva solidária, o que são resíduos recicláveis descartados e a A3P, também define as responsabilidades competentes a cada órgão.

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal (SEMA) é responsável pela coordenação geral da mobilização, sensibilização e orientação para a coleta seletiva, o estímulo à implementação da A3P, seu monitoramento e avaliação das atividades. A SEMA também é encarregada pelo desenvolvimento de atividades de orientação para a implementação da CSS nos órgãos e entidades da Administração Pública do DF; e pelo envio de relatórios semestrais sobre o desenvolvimento do programa de orientação e sensibilização para a implementação da coleta seletiva ao Comitê Gestor Intersetorial para Inclusão Social e Econômica de Catadores de Materiais Recicláveis do Distrito Federal, incubencia inicialmente do Serviço de Limpeza Urbana.

O Serviço de Limpeza Urbana (SLU) é responsável por gerenciar a execução da coleta seletiva solidária no âmbito da Administração Pública direta e indireta do DF. Sendo responsável pelo procedimento de chamamento público para seleção das entidades de catadores que receberão os resíduos da CSS. O SLU também é citado como responsável pelos relatórios dos resultados e do desenvolvimento da política, contudo, considerando a atribuição da SEMA de monitorar e avaliar as atividades, a Secretaria assumiu essa responsabilidade.

No Decreto, a Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIFH) é citada como encarregada pelo cadastramento das associações e cooperativas, entretanto, a Portaria n° 249, de 19 de outubro de 2017, que alterou a Portaria n° 211, de 18 de setembro de 2017 (que regulamenta os procedimentos para a habilitação das associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis para a realização da CSS), estabeleceu que o processo de habilitação e cadastramento será conduzido pela Diretoria de Parcerias, da Coordenação de Formação,

Parcerias e Redes, da Subsecretaria de Gestão da Informação, Formação, Parcerias e Redes, da Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social.

Em relação à implementação local da CSS, a unidade de administração geral de cada órgão e entidade da Administração Pública do DF é responsável pela implementação, supervisão e controle da política no seu órgão. Essa implementação ocorre por meio da Comissão de Gestão da Coleta Seletiva Solidária (CGCSS).

Cada órgão deve possuir uma comissão composta por representantes de diferentes áreas, no caso de órgãos que dividem o mesmo edifício, podem contar com uma comissão, desde que ela contenha um servidor de cada órgão. A Comissão fica responsável por planejar, implementar e monitorar a CSS do seu órgão. Trimestralmente a Comissão deve enviar à SEMA - por ter absorvido, na prática, essa função do SLU - um relatório sobre os resultados da Coleta Seletiva. Cada entidade da Administração Pública deve separar, acondicionar de forma adequada e disponibilizar seus resíduos para o serviço de coleta realizado pelo SLU.

Em 2018, foi instituído o sistema de gerenciamento das atividades da CSS, o E-Coleta. Até o ano de 2023, o sistema era de responsabilidade da SEMA, que realizava a capacitação e o cadastramento dos agentes públicos do GDF no sistema. O suporte técnico era garantido pela Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal. Em novembro de 2024, o governo do Distrito Federal lançou o Sistema PGRS Digital, que engloba todos os atores relacionados com a gestão de resíduos sólidos, como a administração pública, as empresas e os profissionais da área, em substituição ao sistema antigo (SEMA, 2024). Ainda assim, o Decreto n° 39.507, de 4 de dezembro de 2018, que altera o Decreto sobre a CSS e institui o E-COLETA, não foi revogado.

Em relação à constituição da SEMA, em 2023, ela possuía a seguinte estrutura administrativa: gabinete, secretaria executiva, subsecretaria de administração geral, subsecretaria de gestão ambiental territorial, subsecretaria de gestão das águas e resíduos sólidos, subsecretaria de assuntos estratégicos, subsecretaria de proteção animal (SEMA, 2023).

Dentro da subsecretaria de gestão das águas e resíduos sólidos existe a diretoria de resíduos hídricos e a coordenação de implementação da política de resíduos sólidos,

dividida na gerência de implementação da política de resíduos sólidos e na gerência de resíduos sólidos.

A Coleta Seletiva Solidária está vinculada à gerência de implementação da política de resíduos sólidos. Na qual, em 2023, estava alocada apenas uma servidora. Essa gerência é responsável por coordenar e mobilizar a CSS, além de ser responsável por outras políticas públicas.

4.2. Conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos

Relacionando a Lei Distrital n° 4.792/2017 com a PNRS é importante salientar que ela segue, dentro de suas possibilidades, definições, princípios, objetivos e instrumentos da política nacional. A começar pela definição de coleta seletiva, a Lei Federal define como a "coleta de resíduos sólidos previamente segregados", a Lei Distrital possui como base essa definição e a especifica para o objeto da política, que é a Administração Pública distrital.

Sobre a classificação dos resíduos segundo a PNRS, a CSS é voltada para resíduos não perigosos e domiciliares, pois possuem características de origem de atividades domésticas, como, por exemplo, papel de escritório e higiênico, embalagens para armazenar comidas e bebidas.

Alguns dos princípios da PNRS presentes na CSS são: reconhecer o resíduo sólido reutilizável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania; e desenvolvimento sustentável. Esse reconhecimento ocorre na definição de "resíduos recicláveis descartados", pois os definem como "materiais passíveis de retorno ao seu ciclo produtivo". Dessa forma, o que foi descartado pelos servidores não é significado como lixo, mas como matéria-prima para o ciclo produtivo, coberto de valor econômico. Ao passo que esses resíduos são obrigados a irem integral e exclusivamente para cooperativas e associações de catadores, é firmada a possibilidade de geração de trabalho, renda e de promover cidadania, por meio da inclusão social de uma parcela da sociedade.

Outro princípio da PNRS recepcionada na CSS é a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Ela engloba fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos com os seguintes objetivos que podem ser percebidos na execução da

CSS: promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para as outras cadeias produtivas; e incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

No que se refere aos objetivos, segue os de incentivar a indústria de reciclagem por meio do fomento do uso de matérias primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados, visto que assegura a possibilidade de os materiais voltarem para o ciclo produtivo por meio da coleta seletiva, sem serem descartados de forma imprópria ou acabarem no aterro sanitário antes que todas as suas possibilidades de reutilização sejam esgotadas.

Também com os objetivos de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, pois a política em si é voltada para o descarte adequado de resíduos sólidos. Além do mais, a SEMA realizou encontros em 2022 e em 2023 voltados para a conscientização da geração de resíduos sólidos e o conhecimento do modelo de gestão “lixo zero” da Embaixada da Itália. Essas ações da Secretaria também estão alinhadas com o objetivo de capacitação técnica e continuada na área de resíduos sólidos estabelecido pela legislação federal.

Por fim, a CSS ao estabelecer exclusividade para a destinação dos resíduos da Administração Pública Distrital às cooperativas, cumpre com o objetivo federal de integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, fomentando assim a inclusão social de uma parcela vulnerável da população.

Ainda no tema dos catadores, a CSS também está alinhada com o que foi reafirmado no Decreto Federal n° 10.936 no que tange ao fato de o sistema de coleta seletiva de resíduos sólidos deve priorizar a participação de cooperativas e associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, constituída por pessoas físicas de baixa renda, com vistas: à formalização da contratação; ao empreendedorismo; à inclusão social; e à emancipação econômica. O decreto também incentiva a dispensa de licitação para contratação das cooperativas, o que é seguido pelo programa distrital ao instituir o chamamento público como forma de selecionar as entidades.

Além disso, a política distrital está muito bem espalhada no Programa Coleta Seletiva Cidadã, por meio do qual os órgãos e as entidades da administração pública federal, direta e indireta, separam os resíduos reutilizáveis e recicláveis e destinam os resíduos reutilizáveis e recicláveis, prioritariamente, às associações e às cooperativas de catadores de materiais recicláveis. Um avanço em relação ao modelo federal é a exclusividade do envio dos resíduos sólidos recicláveis apenas a cooperativas e associações, pois o modelo federal pede apenas prioridade na destinação e não a exclusividade.

Em relação aos requisitos para a seleção das cooperativas, a política CSS segue o padrão definido no programa federal, de ser formalmente constituídas por catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; possuir infraestrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis e descartados; e apresentar o sistema de rateio entre os associados e os cooperados. O último requisito federal fala sobre estar regularmente cadastrada e habilitada no Sinir, o que é seguindo conforme a lógica local, a instituição precisa estar habilitada e cadastrada pela Diretoria de Parcerias, da Coordenação de Formação, Parcerias e Redes. Um requisito adicionado pela esfera distrital foi o fato de a entidade não possuir fins lucrativos.

A Coleta Seletiva Solidária do DF também se alinha em alguns pontos do conteúdo mínimo necessário nos planos de resíduos sólidos dos entes nacionais para o acesso à recursos federais. São eles: programas e ações de educação ambiental e de inclusão de cooperativas e associações de catadores; e mecanismos para a criação de fontes de emprego e renda por meio da valorização dos resíduos sólidos.

Em contraponto, duas questões críticas identificadas em desacordo com o princípio de “direito da sociedade à informação e ao controle social” foi, inicialmente, a dificuldade em acessar o relatório da política de 2023 e, posteriormente, foi identificada inconsistência nos dados apresentados nos relatórios. O relatório de 2023 possui muita informação idêntica aos dados do relatório de 2022, o texto de apresentação é diferente, entretanto, os outros textos, tabelas e dados são iguais. Por conta desta situação, foi utilizado apenas o texto inicial dos relatórios, onde foram descritas as ações realizadas pela SEMA durante os dois anos.

Esse fato vai de encontro com o direito da sociedade à informação e ao controle

social, pois a informação apresentada não é coerente com a realidade da política, além de não estar disponível de forma facilitada. Essa dificuldade também foi relatada pelo Ministério Público à SEMA.

Observando a Lei da PNRS percebe-se a existência do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos, que, dentre os seus objetivos, possui a função de "permitir e facilitar o monitoramento, a fiscalização e a avaliação da eficiência da gestão e do gerenciamento de resíduos sólidos (...)" (Brasil, 2010), informar a sociedade sobre as atividades realizadas na esfera da PNRS e disponibilizar aos cidadãos o diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no País.

É evidente que um bom sistema de informações é importante tanto para o monitoramento, a avaliação e a realização de melhorias no processo de implementação da política, como para promover a transparência das ações da gestão pública para a sociedade.

4.3. Instrumentos utilizados pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Proteção Animal do Distrito Federal na implementação da Coleta Seletiva Solidária

Adotando como base a lista mínima de tipos de Instrumentos da Ação Pública, elaborada por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), é possível identificar a utilização de todos os cinco tipos na CSS: legislativo e de regulamentação; econômico e fiscal; convencional e de incentivo; informativo e comunicacional; e normas e padrões de boas práticas. Devido a amplitude de efeitos, desdobramentos e interpretações, muitos dos instrumentos utilizados na política podem ser enquadrados em mais de um tipo.

A Lei Distrital n° 4.792/2012, o Decreto Distrital n° 38.246/2017 e a Portaria Portaria n° 249/2017, da SEDESTMIDH, fazem parte do tipo legislativo e de regulamentação, pois instituem, definem e regulamentam a implementação da política pública. Além desses instrumentos legais, pode-se citar os 102 atos normativos (Portarias, Portaria Conjunta, Instruções, Ordens de Serviço e Resoluções) que instituíram, designaram, revogou e atribuíram competências às Comissões de Gestão da Coleta Seletiva Solidária (CGCSS), no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública distrital.

O tipo econômico e fiscal presente na CSS também é um dos instrumentos citados na PNRS, que é o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associações.

Por meio da determinação de destinação exclusiva dos materiais recicláveis às entidades de catação, vedando expressamente qualquer outro tipo de destinação, o projeto garante a distribuição de renda e emprego para uma parcela vulnerável da população. Dessa forma, o Estado consegue trazer eficiência social e econômica pela inclusão social dos catadores e pela reinserção de matérias-primas no ciclo produtivo.

No tocante aos tipos convencional e de incentivo e informativo e comunicacional, existe uma relação entre os dois no instrumento de educação ambiental, que é utilizado na CSS e é citado na PNRS como um dos seus instrumentos.

Nos anos de 2022 e 2023, a educação ambiental foi realizada por meio de capacitações teórica e prática, visita técnica, workshop, disponibilização do Manual da Coleta Seletiva Solidária e da campanha de marketing.

Em 2022, foi realizado encontro virtual para as Comissões Gestoras de Coleta Seletiva Solidária, estando presentes 79 servidores de 45 instituições. O encontro teve o objetivo de apresentar o diagnóstico realizado em 2021 e o modelo de relatório semestral a ser apresentado à SEMA. Por meio do encontro é possível mobilizar os servidores mediante a apresentação dos resultados obtidos pelas ações conjuntas de cada um, além de reforçar a responsabilidade individual para o sucesso da política, já que a qualidade e a quantidade de resíduos totais destinados às entidades de catação são a soma das atitudes individuais na hora dos descarte de resíduos.

Também foi realizada capacitação teórica e prática para agentes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, contando com a participação de mais ou menos 60 agentes. Visita técnica das CGCSS à Embaixada da Itália para a apresentação do modelo de gestão “lixo zero” aos 26 servidores de 19 órgãos do GDF. E capacitações para comissões que solicitaram o apoio da SEMA para a implementação da CSS em seus órgãos, alguns deles foram EMATER, INAS, DER, IBRAM, CODHAB, Administração Regional do Plano Piloto, Administração Regional do Varjão e Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Por sua vez, no ano de 2023, ocorreu, em 28 de novembro, a promoção de um workshop de capacitação sobre Coleta Seletiva Solidária para as CGCSS, no qual participaram 65 servidores de 40 órgãos e instituições do DF. Logo no início do evento, os

servidores da SEMA fizeram um discurso voltado para a conscientização dos servidores sobre a importância das atitudes individuais, tanto para o êxito da política, como para a mudança de cultura e hábitos da população em geral, por meio da inspiração nas atitudes dos servidores.

Também foi salientado esse papel de multiplicador das comissões dentro dos órgãos da Administração Pública. Os eventos realizados pela SEMA tem a função de educar, orientar e auxiliar as CGCSS para que elas possam transmitir o conhecimento adquirido e implementar a política em seus órgãos. Dessa forma, a SEMA tem um papel maior de coordenação e auxílio e precisa contar com as ações e o engajamento dos servidores locais para a efetiva implementação da Coleta Seletiva Solidária.

O evento contou com um momento de realização de dinâmica, para envolver os servidores de forma prática na questão de geração e separação correta dos resíduos sólidos de rejeitos. Outro momento importante, foi a apresentação de dois casos bem sucedidos da implementação da CSS no SLU e na Caesb. Nesses casos foi perceptível a importância da realização de uma palestra para o lançamento da coleta, com o objetivo de capacitar e informar os servidores do órgão e os funcionários de limpeza sobre a forma correta de descarte de resíduos sólidos e da importância desse ato; de conversas presenciais nas salas dos servidores para conscientização e tirar dúvidas; e de encontros dos servidores com membros de cooperativas para que eles possam contar sobre suas experiências diárias com a catação, com o intuito de sensibilizar os servidores para a mudança de seus hábitos de consumo e descarte.

Outros pontos relevantes para a implementação bem sucedida da política foi a colocação de containers de recicláveis e rejeitos para o acondicionamento dos resíduos; a retirada das lixeiras individuais; a instalação de papeleiras em todas as salas, lixeiras para resíduos recicláveis e para orgânicos e lixeiras apenas para rejeitos nos banheiros; realização de campanhas; envio de e-mails de conscientização; e utilização de plano de fundo dos computadores sobre coleta seletiva.

Especificamente em relação ao tipo de instrumento de incentivo, a Caesb colocava adesivos de carinhas felizes nas lixeiras que estavam com o conteúdo correto e de carinha triste nas lixeiras em que os resíduos não estavam corretamente separados. Os dois órgãos

também salientaram a relevância do acompanhamento da qualidade e da quantidade dos resíduos separados. Dessa forma, é possível uma avaliação dos efeitos gerados após as ações da Comissão e os dados coletados já são insumos para o relatório semestral a ser enviado para a SEMA.

Outro instrumento que faz parte da PNRS e que foi abordado no evento promovido pela SEMA foi a logística reversa. Foi sugerida a realização de licitação pública com especificação da contratada ser responsável pela logística reversa de objetos como lâmpadas, pneus, medicamentos vencidos, pilhas e baterias. Caso a empresa que forneça esses materiais não faça a logística reversa, deve ser contratada uma empresa para a realização desse serviço específico. Também foi apresentado outro programa do Distrito Federal voltado à reciclagem e descarte adequado de resíduos, o ReciclоTech, que tem como objetivo o descarte correto de lixo eletrônico. Além da apresentação do programa, foi feita a orientação para descarte correto de bens eletrônicos patrimoniais.

O evento também serviu para capacitar as CGCSS sobre os passos de implementação da Coleta Seletiva Solidária, aqui foi utilizado o instrumento do tipo normas e padrões de boas práticas. O primeiro passo é a instituição da Comissão. Em seguida, a realização do diagnóstico. O terceiro passo é o planejamento da implementação. O quarto, a implementação em si, nesse momento foi salientada a importância de se ter pelo menos um servidor de cada área na CGCSS, visando a disseminação da política por todo órgão. O penúltimo passo é a mobilização e a sensibilização, servidores que entendem o motivo e como é realizada a política tendem a se engajar mais. E, por fim, a avaliação de resultados, foi ressaltada a relevância da participação dos trabalhadores da limpeza, pois eles que lidam, no primeiro momento, com os resíduos após terem sido descartados pelos servidores.

O workshop como um todo tem o objetivo, por meio de instrumentos informativos e comunicacional, de conscientizar os servidores da sua responsabilidade compartilhada perante o consumo sustentável e o descarte adequado de resíduos. Isso segue o que foi definido no Decreto Federal n° 10.936/2022 sobre educação ambiental no que tange à proporcionar a capacitação dos gestores públicos para que atuem como multiplicadores nos diversos aspectos da gestão integrada de resíduos sólidos; e disseminar os conceitos de coleta seletiva, logística reversa, consumo consciente e minimização da geração de

resíduos sólidos.

Como instrumento estruturante da política, pode ser citada a cooperação. As ações diárias da CSS ocorrem internamente nos órgão e entidades da Administração Pública, por cada um dos servidores. A SEMA possui a função de coordenar, mobilizar e orientar a política para que as ações finalísticas possam ocorrer. Deste modo, a Secretaria tem como base instrumentos do tipo convencional e de incentivo, pois ela encontra-se no mesmo nível hierárquico que os outros órgãos, as suas relações são horizontais. A SEMA não possui um poder hierárquico que possa exercer sobre os outros órgãos, levando a coordenação para uma esfera de cooperação.

Além dos instrumentos já citados, também foi utilizado durante os dois anos um grupo de troca de mensagens na plataforma WhatsApp, de forma informal. Nele, os integrantes das comissões trocavam informações sobre experiências e resultados e tiravam dúvidas sobre a política. Por ser um meio informal, nem todos os servidores das comissões participavam.

O fato de a política de Coleta Seletiva Solidária não ser uma atividade integrante do objetivo central de muitos órgãos e entidades, alinhado ao fato de se tornar uma atividade extra e não remunerada, muitas instituições que não possuem afinidade com o tema ambiental não dão tanta relevância para o tema, ocasionando a falta de instituição da CGCSS e, por consequência, da implementação da política.

Outro ponto analisado que causa dificuldade na evolução da política, é a alocação de apenas uma pessoa, sem dedicação exclusiva, para coordenar a política. Essa pessoa tinha que se dividir entre diversas demandas, dificultando a realização de contato direto com as entidades e a realização de mais capacitações.

Foi relatado que a pandemia representou contratempo nos resultados positivos da política, pois com ela muitas comissões foram desfeitas. Mesmo com a SEMA enviando circulares sobre a obrigatoriedade da separação de resíduos e da instituição de comissão, o aumento da implementação nos órgãos não ocorreu de forma substancial.

Apenas em 2022, após cobrança do Ministério Público, órgãos que ainda não possuíam CGCSS instalada foram buscar apoio da Secretaria para sua instalação. Por meio

da análise do Diário Oficial do Distrito Federal, foi observada a publicação de 102 atos normativos sobre a Coleta Seletiva Solidária, 45 deles ocorreram em 2022 e 57 em 2023. Dentre eles, 51 foram para constituir comissão e designar membros, 49 para alterar a composição de comissão já existente, 1 para revogar comissão conjunta de dois órgãos e 1 para prorrogar o prazo da comissão. Esse último caso é interessante de se observar, pois a CGCSS deveria ser uma comissão permanente, sem prazo de atuação. Já que seu objetivo é de continuamente monitorar, avaliar e prestar capacitações para os servidores.

O Ministério Público também informou à SEMA, em reunião no dia 10 de novembro de 2023, a dificuldade para encontrar os dados sobre a política. Essa dificuldade também foi enfrentada por mim durante a elaboração desse trabalho de conclusão de curso. Tomando a PNRS como espelho para uma boa política de resíduos sólidos, nela está descrito o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos como um de seus instrumentos. O que leva a entender a existência de um sistema de informação como um ponto importante para uma política de excelência nesse tema.

Durante a reunião, a SEMA informou que o sistema definido no Decreto Distrital, E-Coleta, não estava em funcionamento por falta de técnico responsável. No momento, o recolhimento de informações era feito por meio da plataforma Google Forms. A solução encontrada foi a utilização do Sistema Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), cedido gratuitamente pelo Instituto Gestão Brasil (IGB) por meio de um acordo de cooperação. O suporte técnico ficaria a cargo do IGB, outro ponto positivo é que o sistema deixa explícita a necessidade de atualização em tempo real dos dados pelos órgãos geradores.

Como relatado na seção anterior, os relatórios de 2022 e 2023 apresentaram inconsistência. O que pode ter ocorrido por conta da saída, no final do ano de 2023, da pessoa que era responsável pela CSS na SEMA e, com isso, a perda de continuidade e de informações. Por conta disso, não será possível comparar os resultados entre os dois anos após a aplicação dos instrumentos descritos.

Por derradeiro, foi possível observar que a política tem algumas debilidades referentes à falta de recursos humanos, de um sistema de informações que possibilite o monitoramento e a avaliação dos resultados e a resistência de alguns órgãos e entidades de

mudar seus hábitos, cultura e ações relativos ao descarte de resíduos sólidos.

Em 2023, a pessoa encarregada na SEMA estava desenvolvendo, em conjunto com o SLU, um novo decreto para deixar clara a competência da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal (DF-LEGAL) para fiscalizar os órgãos do GDF, podendo penalizar o órgão pelas infrações cometidas no âmbito do gerenciamento de resíduos sólidos. Para instituir o Selo GDF Recicla, premiando as instituições do GDF que atingirem os critérios das categorias: bronze, prata, ouro e diamante. Com direito a realização de um evento para a entrega dos selos e para a realização de premiação e reconhecimento de órgãos com casos de inovação na área gestão de resíduos. Esse novos instrumentos entrariam na tipologia de legislativo e de regulamentação, normas e padrões de boas práticas e convencional e de incentivo, pois por meio de um novo decreto traria premiações para quem atuasse de forma ambientalmente consciente, criando uma nova forma de pressão social.

1. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política de Coleta Seletiva Solidária é um importante instrumento para melhorias no tocante aos aspectos ambiental, social e econômico. Possibilitando uma mudança no comportamento em relação ao descarte dos resíduos sólidos não só dos servidores públicos, mas de toda a sociedade.

Outro ponto positivo é a inclusão dos catadores de materiais recicláveis de forma a promover a geração de emprego, renda, garantir maior segurança durante a realização de seu trabalho e a promoção da cidadania.

A política de Coleta Seletiva Solidária recepciona pontos importantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, como a definição de resíduos sólidos; os princípios de reconhecer o resíduo sólido reutilizável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania; desenvolvimento sustentável; responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

No que se refere aos objetivos, englobou os de e incentivar a indústria de reciclagem por meio do fomento do uso de matérias primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Também está alinhada com o Programa Coleta Seletiva Cidadã do governo federal. Segue os requisitos para a seleção das cooperativas e adiciona o requisito de que a entidade não deve possuir fins lucrativos.

Entretanto, a dificuldade no acesso aos dados da CSS e a inconsistência apresentada nos relatórios de 2022 e 2023 estão em desacordo com os princípios de direito da sociedade à informação e ao controle social previstos na PNRS. Por conta disso, não foi possível analisar e comparar os resultados obtidos com as ações realizadas pela SEMA.

Em relação aos instrumentos, foi possível identificar a utilização de todos os cinco tipos classificados por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), com destaque para os de legislativo e de regulamentação (Lei Distrital n° 4.792/2012, Decreto Distrital n° 38.246/2017, Portaria Portaria n° 249/2017 e atos normativos sobre as CGCSS);

convencional e de incentivo; e informativo e comunicacional, por meio da educação ambiental. Esse último instrumento é citado na PNRS e foi utilizado por meio de capacitações teórica e prática, visita técnica, workshop, disponibilização do Manual da Coleta Seletiva Solidária e da campanha de marketing.

Foi possível observar a publicação de 45 atos normativos sobre as Comissões de Gestão da Coleta Seletiva Solidária no ano de 2022 e, 57 no ano de 2023. Para os próximos trabalhos seria interessante ampliar os anos de estudo, para entender se esse número de publicações é uma média normal ou se foi influenciada pela auditoria do Ministério Público.

A ampliação do recorte de tempo também possibilitará o estudo sobre a publicação ou não de um novo decreto para cobrir as lacunas existentes na política, os instrumentos utilizados para a implementação da política no âmbito da SEMA e os seus resultados.

Por fim, um estudo de caso no SLU ou na CAESB pode ser de grande ajuda para entender a implementação da política em âmbito local, complementando o entendimento da implementação pelo processo de coordenação feito pela SEMA.

REFERÊNCIAS

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2022.** Disponível em: https://abrelpe.org.br/panorama/. Acesso em: 30 de novembro de 2023.

ARRETCHE, Marta. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre; Carvalho, Maria do Carmo Brant (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil.** Boletim de Análise Político-Institucional. N 9, 2016.

BICHIR, Renata. **Para Além da "Fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas.** In: Implementação de políticas e atuação de gestores públicos - experiências recentes das políticas das desigualdades. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

BRASIL. **Decreto n° 10.936, de 12 de janeiro de 2022**. Regulamenta a Lei n° 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10936.htm. Acesso em: 18 de novembro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 30 de novembro de 2023.

CASA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL **Coleta Seletiva Solidária**. 2021. Disponível em: https://www.casacivil.df.gov.br/coleta_seletiva_solidaria/. Acesso em: 1º de novembro de 2023.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto** / John W. Creswell; Tradução Magda Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica Dirceu da Silva - 3 ed. - Porto Alegre : Artmed, 2010.

CRUZ NETO, Otávio. O Trabalho de Campo como Descoberta e Criação. In: Minayo, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

DIAS, S. M. **Coleta Seletiva e Inserção Cidadã: A Parceria Poder Público**/Asmare. In: JACOBI, P. (Org.). Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social. São Paulo. Annablume. 2006. p. 65-86.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.792, de 24 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre a separação e a destinação final dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal, na forma que especifica. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70634/Lei_4792_24_02_2012.html. Acesso em: 19 de nov. de 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 38.246, de 1º de junho de 2017**. Regulamenta a Lei distrital nº 4.792, de 24 de fevereiro de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial do Distrito Feral, 2017.

DOMINGUES, L. R. P. **A Ineficiência Econômica Ambiental do Sistema de Coleta de Resíduos Sólidos no Distrito Federal**. Boletim Economia Empírica, [S. l.], v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4008. Acesso em: 28 maio 2025.

FARIA, Carmen Rachel, Scavazzini Marcondes. **A Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Senado Federal. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/a-politica-nacional-de-residuos-solidos. Acesso em: 30 maio. 2025.

GUERRA, A. L. R. **Metodologia da Pesquisa Científica e Acadêmica.** Revista OWL, vol.1, n.2, Campina Grande, ago.2023. Disponível em: https://revistaowl.com.br/index.php/owl/article/view/48/53. Acesso em: 20. out.2025.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As Abordagens a Partir dos Instrumentos da Ação Pública, pp. 31-59. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSEBTEUFEL, Patrick. **Sociologia Política da Ação Pública: teorias, abordagens e conceitos.** tradução de Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6338/1/1_Osmany%20Porto%20de%20Oliveira_Sociologia%20pol%c3%adtica_9969.pdf. Acesso em: 16.out.2025.

HOWLETT, Michael. **What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles.** Designing Government: From Instruments to Governance. 31-50, 2005.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**, 2008.

KIM, V. J. H.; BARROS, R. T. V. **Efeitos da Política Nacional de Resíduos Sólidos na gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU) dos municípios populosos mineiros: uma análise multivariada**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 15, 2023.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A Ação Pública Abordada pelos seus Instrumentos**. Revista Pós Ciências Sociais, v. 9, n. 18, 18 Abr 2013 Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331. Acesso em: 21 jun 2025.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas.** / Christian Laville e Jean Dionne; tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri - Porto Alegre : Artmed; Belo Horizonte : Editora UFMG, 1999.

LIMA JÚNIOR, E. B.; OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O.; SCHNEKENBERG, G. F.; **Análise Documental como Percurso Metodológico na Pesquisa Qualitativa.** Cadernos da Fucamp, v. 20, n.44, p. 36-51/2021

LOTTA, G. S. (Org.). **Teoria e análise sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

de MORAES, C. S. B., MAIA, J. V. F., PINTO, W. L. H., JULIÃO, D. P., BONARETTO, C. M. V., MARTIRES, G. M. B. M., & Camolezi, J. Z. (2023). **Análise Comparativa e Aplicabilidade das Normas e Legislações Correlatas à Lei 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).** Revista De Gestão E Secretariado, 14(10), 16360–16387. https://doi.org/10.7769/gesec.v14i10.2877.

RAEDER, S. T. O. (2015). **CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas**. Perspectivas Em Políticas Públicas, 7(13), 121–146. Recuperado de https://revista.uemg.br/revistappp/article/view/856

REIS. D.; FRIEDE, R.; LOPES, F. H. P. Política nacional de resíduos sólidos (Lei no 12.305/2010) e educação ambiental. Revista Interdisciplinar de Direito. Faculdade de Direito de Valença. V. 14, n. 1, pp. 99-111 jan/jun. 2017.

ROCHA, D. L. **Uma análise da coleta seletiva em Teixeira de Freitas** – Bahia. Revista Caminhos de Geografia, 13(44), 2012.

RODRIGUES, Pedro Henrique Brito. **Coleta seletiva no Distrito Federal: um estudo de caso das regiões administrativas do Varjão (RA XXIII) e Candangolândia (RA XIX)**. 2016. 48 f. Monografia (Especialização em Análise Ambiental e Desenvolvimento Sustentável) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/11519. Acesso em: 30 de maio de 2025.

SABATIER, Paul A. "**Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research**: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." Journal of Public Policy, vol. 6, no. 1, 1986, pp. 21–48. JSTOR, http://www.jstor.org/stable/3998354. Accessed 26 Sept. 2025.

SALAMON, Lester M (ed.). **The Tools of Government: A Guide to the New Governance.** New York: Oxford University Press, 2002.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO ANIMAL DO

DISTRITO FEDERAL - SEMA . **Coleta Seletiva Solidária**. Disponível em: https://www.sema.df.gov.br/coleta-seletiva-solidaria/. Acesso em: 1º de novembro de 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO ANIMAL DO DISTRITO FEDERAL - SEMA. **Estrutura**. 2023. Disponível em: https://www.sema.df.gov.br/estrutura-5/. Acesso em: 30 de novembro de 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO ANIMAL DO DISTRITO FEDERAL - SEMA. **Manual da Coleta Seletiva Solidária**. Disponível em: http://www.sema.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/04/3-SEMA_18-04-2018.pdf. Acesso em: 1º de novembro de 2023.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO ANIMAL DO DISTRITO FEDERAL - SEMA. **Nova plataforma digital vai facilitar gestão, monitoramento e destino dos resíduos sólidos.** Disponível em: https://sema.df.gov.br/w/nova-plataforma-digital-vai-facilitar-gestao-monitoramento-e-destino-dos-residuos-solidos. Acesso em: 30 de maio de 2025.

SECRETARIA DE QUALIDADE AMBIENTAL, Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos.** Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/agendaambientalurbana/lixao-zero/plano_nacional_de_residuos_solidos-1.pdf. Acesso em: 30 de novembro de 2023.

SILVA, I. O.; TAGLIAFERRO, E. R.; OLIVEIRA, A. J., **Gerenciamento dos resíduos sólidos domiciliares no município de Jales - SP e sua relação para com a política nacional de resíduos sólidos (PNRS),** Brazilian Journal of Development, Curitiva, V. 7, n. 1, p. 11475-11499 Jan. 2021.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.