

III-059 – A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, A ADOÇÃO DE NOVOS CONCEITOS E A PERSPECTIVA DE MUDANÇA NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Lícia Rodrigues da Silveira⁽¹⁾

M.Sc; Engenharia Ambiental Urbana , Universidade Federal da Bahia/UFBa., Escola Politécnica; Pós-graduada em Gestão de Resíduos Sólidos Ambientalmente Sustentável, UFBA; Administradora de Empresas pela Universidade Católica de Salvador, 20 anos de experiência na área de resíduo sólidos urbanos, Líder na empresa UFC Engenharia Ltda.

Endereço⁽¹⁾: Rua Mato Grosso - 373/901 - CEP 41030-151 - Salvador, Bahia - Tel (71) 9989 9105 - email: liciadasilveira@yahoo.com.br

RESUMO

A gestão de resíduos sólidos, assim como a ambiental, gera um processo de mediação de interesses e conflitos, em que a presença do Estado é determinante para o seu equilíbrio. Em um modelo econômico onde as empresas estão sempre buscando maximizar os lucros e o meio ambiente é o principal fornecedor de toda a matéria prima dos produtos que são consumidos, é natural e necessário que algumas medidas sejam tomadas pelo Poder Público para reduzir o desgaste dos recursos naturais.

Assim a Lei 12.305/2010, traz definições, princípios e diretrizes que mitigam este desgaste dos recursos. O princípio da ecoeficiência apresentado neste Lei, enfatiza: os bens devem satisfazer as necessidades humanas (e não seus interesses ou desejos) e devem reduzir o impacto ambiental e o consumo de recursos naturais.

Também ao mudar o conceito do que hoje em dia é considerado “lixo” para “rejeito” muda o seu entendimento para melhor aproveitamento dos materiais que não se constituem em insumo do produto consumido. As embalagens passarão a ser vistas como um produto que foi utilizado, mas, será entendido como parte de uma cadeia de reprocessamento e não se constitui apenas em “lixo”.

Este trabalho busca apresentar os avanços que ocorreram nestes dois anos da Lei 12.305/2010, considerando que as metas definidas têm espaços curtos de tempo para que os municípios se adéquem, depois de passarem anos e anos sem apoio das demais esferas de poder.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de resíduos Sólidos, Política Nacional de Resíduos Sólidos

INTRODUÇÃO

Embora não se constitua em prioridade do saneamento, os resíduos sólidos estão, atualmente, na pauta das políticas que vêm sendo adotadas no Brasil para o setor.

Historicamente no saneamento a preocupação maior sempre foi a componente água, cuja titularidade também é dos municípios e que demonstraram, nos anos 70, antes do Planasa, as mesmas fragilidades – institucional, técnica e financeira - para operar os sistemas de abastecimento. Naquela época, a solução encontrada foi passar esta responsabilidade às empresas constituídas para tal fim pelas esferas estaduais, o que foi feito pela grande maioria dos municípios brasileiros.

Por décadas, a componente resíduos sólidos vinha sendo tratada com total precariedade. Este distanciamento do problema pelo Governo, sem um patamar institucional, deixou o Brasil em situação indesejável, principalmente com a questão da destinação dos resíduos, embora a situação se apresente bastante diferenciada entre o norte e o sul (IBGE, 2008). As cidades brasileiras de maior porte, por terem recursos, investem em soluções para a disposição final, porém, soluções para toneladas de resíduos diariamente gerados exigem ações que não visem apenas o seu aterramento, mas, a exemplo do que faz a natureza, os reincorpore a um ciclo fechado, da geração à transformação.

Esse tópico da redução do volume disposto em aterros, dentro do tema - resíduos sólidos - vem ocupando bons espaços de discussões no mundo inteiro. As leis europeias que tratam dos resíduos são bastante rígidas quanto à segregação. A não adoção da técnica de aterramento na Europa, por absoluta falta de espaço para usos que

não sejam “nobres”, faz com que a solução se direcione para a incineração na busca dos benefícios de: i) reduzir, ao máximo o volume a ser aterrado; ii) gerar energia; e iii) gerar calor (por terem clima frio) e, também, por serem geridos pela iniciativa privada, dar lucro.

O Ministério Público vem exercendo seu papel de proteção ao meio ambiente pressionando os prefeitos a erradicarem os lixões existentes. No Estado da Bahia, de acordo com relatório Desafio do Lixo, em 2007, foi detectada a existência de 438 pontos de disposição irregulares de lixo, foram instaurados vários processos contra prefeitos, porém sem sucesso diante dos argumentos da falta de capacidade técnica e de recursos para investir em aterros. Na verdade, ainda não havia uma política com diretrizes e instrumentos que apoiassem o próprio Ministério Público e os prefeitos na busca de soluções.

Desse modo, a política brasileira atual de resíduos dá um grande passo ao elevar o nível de preocupação que vinha sendo dispensado aos resíduos sólidos. Para dar certo, entretanto, terá que viabilizar programas e ações que envolvam todos os setores com os mesmos objetivos: reduzir a geração dos resíduos sólidos e reincorporar parte deles à economia e parte à natureza. Além da legislação, ao grande público e às empresas, deve haver esclarecimentos quanto à necessidade de iniciar o processo de mudança da atitude de cada um, com o estabelecimento de uma relação de responsabilidade com os resíduos que são gerados.

Alcançar mudanças que dependem da atitude do cidadão faz entrar em cena a questão da educação e os atuais índices da economia no Brasil parecem não estar em consonância com a baixa qualidade de ensino.

O texto preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, colocado em fase de consulta pública, aborda este problema da educação e apresenta vários cenários macroeconômicos. Ele reconhece, dentro do Cenário 1 para a política de saneamento, a questão da educação, e informa que em 2021 “ousada e ampla política educacional que, além de ampliar a competitividade da economia brasileira, gera novas oportunidades para a sociedade aumentar o nível de escolaridade da população...”. Sem dúvida, este será sempre um ponto desfavorável para qualquer política pública brasileira.

Para o setor de resíduos sólidos esta Lei em conjunto com a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81), a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/98) e a Política de Saneamento Básico Lei 11.445/07) passam a formar o arcabouço regulatório necessário para alterar a situação existente de negligência com os impactos ambientais gerados pelos resíduos.. Outra lei, a Lei de Consórcio (Lei 11.107/05) apóia quanto aos aspectos da gestão, da sustentabilidade econômico-financeira, possibilitando ganhos em escala, dos sistemas municipais de resíduos sólidos de forma consorciada entre vários municípios.

MATERIAIS E MÉTODOS

A análise dos textos de alguns Projetos de Lei que antecederam à Lei 12.305/2010 serviram para avaliar a evolução dos conceitos trazidos até a promulgação e a inserção de novos entendimentos sobre resíduos sólidos, demonstrando a atualidade da Lei. Foi feita leitura crítica do texto preliminar disponibilizado para consulta pública do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Para a revisão da literatura foram consultados textos mais recentes sobre gestão de resíduos sólidos, constituída por dissertações, artigos, publicações e livros de autores que estudam os resíduos sólidos urbanos sob a ótica da gestão. Todos auxiliaram a desenvolver o entendimento aqui apresentado. Para a coleta de informações sobre o movimento das prefeituras, após a promulgação da Lei, para formação de consórcios, foi utilizada a ferramenta do Google “alerta” desde a promulgação da Lei 12.305/2010, até o mês de abril deste ano. As pesquisas nos sites governamentais e de organizações vinculadas à temática também atualizaram as informações sobre o que está acontecendo em resíduos sólidos no Brasil, após a Lei ou seja de agosto de 2010 para cá.

OBJETIVOS

Evidenciar a importância de adotar conceitos adequados para o entendimento e a prática da gestão dos resíduos sólidos, no sentido de aproximar o gerador de procedimentos que influenciam seu manejo adequado.

Informar a importância de os municípios incluírem ações de planejamento para superar o problema dos lixões, neste caso entendidas como de gestão, para conseguirem executar um gerenciamento do serviço de limpeza urbana eficiente.

Analisar, de forma breve, o fortalecimento do tema resíduos sólidos no Brasil, face à legislação atual.

OS CONCEITOS DA LEI

O que chama atenção na Lei 12.305/2010 é a inovação conceitual, especialmente nos capítulos das “definições” e dos “princípios”.

Destaca-se nos princípios, de forma a questão ambiental do conceito do “protetor receptor” o qual dá oportunidade de compensação financeira para aqueles que adotarem práticas protecionistas; também a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos indica que se deve considerar além das variáveis ambiental, social, e econômica, as culturais, as tecnológicas e as de saúde pública dentro do sistema de resíduos sólidos; outro princípio contido na Lei é o da visão da ecoeficiência, o que significa buscar o equilíbrio na produção e no consumo com vistas a reduzir o impacto ambiental, ao satisfazer as necessidades humanas. Do ponto de vista da ação do Poder Público, a cooperação entre as diferentes esferas do poder, reparte a responsabilidade do problema envolvendo a federal e a estadual, não mais deixando a esfera municipal sozinha. Inclui neste princípio da cooperação o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

Para os produtos em geral e, mais especificamente, para as embalagens, o princípio da responsabilidade compartilhada do ciclo de vida do produto também divide o problema com todos, o produtor deverá se preocupar com o produto, desde o desenho e durante todo o seu processo de produção até após o final do consumo pelo gerador. O gerador por sua vez deverá facilitar o retorno dos materiais à cadeia produtiva. Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto – significa compromisso do produtor e do gerador de forma a facilitar a logística reversa;

Ao conceituar “rejeitos” como resíduos que tiveram esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis e que, não apresentem outra possibilidade que não seja a de disposição final ambientalmente adequada, determina que estes serão os únicos materiais que poderão ser descartados e dispostos em aterros sanitários. Pelo menos, 25% dos resíduos gerados nas cidades brasileiras são constituídos de materiais recicláveis. Seu aproveitamento significa reduzir matéria que seria encaminhada à disposição final e, utilizar matéria para ser reciclada diminui a extração de matéria prima virgem e a pressão sobre a Terra.

O conceito de resíduo como “material, substância ou objeto resultante das atividades humanas... a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder...” traz o entendimento de que foi gerada matéria e que esta não se acaba, mas pode ser transformada, pois se refere ao concreto: material, objeto ou substância.

A lei fecha discussão sobre o uso do termo lixo – cujo conceito é associado ao que não presta e tem que ser jogado fora. O conceito de rejeito, diferente do conceito de lixo, leva a assimilação do entendimento de que - os materiais podem ser aproveitados, até porque possuem valor econômico.

Até então, o conceito de lixo que vinha sendo adotado, não construía uma relação de responsabilidade do gerador (pessoas ou empresas) com o descarte dos produtos após o consumo ou processo de fabricação. De acordo com apud (BRAGA et al., 2004) tudo provem de matéria existente e o que se consome perde apenas a forma original. Toda matéria é proveniente do próprio Planeta (a Terra é uma só), retira-se do solo, do ar ou da água, produz-se, consome-se e por fim se dispõe. O fato de não ser possível consumir a matéria até a sua aniquilação a geração de resíduos é, até então, inerente em todas as atividades dos seres vivos, afirmam os autores Silveira e Moraes, 2007.

A poluição que advém do gerenciamento inadequado dos resíduos sólidos desordena esse processo levando a um desequilíbrio térmico da Terra (SILVEIRA E MORAES, 2007). Não podendo ser criadas nem destruídas

matéria e energia (BRAGA *et al.*, 2004), há que se determinar a extensão do limite de sustentabilidade do Planeta e encontrar soluções para a montanha de lixo gerada dentro do seu espaço.

Este novo entendimento ao chegar à população, vai contribuir para levar à segregação dos resíduos na origem e poderá passar a ser um novo hábito. Conduz também, dessa forma, a reduzir, substancialmente, o volume a ser aterrado. Nesse sentido, ao colocar em pauta a importância do conceito de “rejeito” adotado na Lei 12.305, de 02/08/2010, a interpretação dos atores envolvidos (os geradores) deverá ser capaz de construir uma nova agenda para o adequado gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos.

Outra importante contribuição que a Lei traz é a distinção de cunho técnico, entre os termos gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. A gestão entendida como ações mais amplas de planejamento, de regulamentação, ordenamento e decisões dos sistemas de resíduos sólidos do município, com a finalidade de garantir recursos técnicos e financeiros para a sustentabilidade dos Sistemas de Limpeza Urbana, SLU, e da destinação final. O gerenciamento, por sua vez, são ações que integradas com a gestão, é responsável pela qualidade da oferta dos serviços de limpeza pública, com vista a um serviço eficiente.

Outros conceitos que corroboram com o entendimento da diferenças entre rejeitos e resíduos são: o da disposição final e o da destinação. O rejeito merece disposição final e o resíduo merece destinação (ou o que era entendido também como tratamento) para, como matéria que é, seja transformada.

Como apoio à gestão, principalmente da disposição final dos resíduos municipais, diante da dificuldade de cada município dar a sua solução e operá-la, a política orienta à formação de consórcios públicos. Da pesquisa realizada no “alerta Google” as informações revelam que em todos os estados brasileiros muitos municípios estão se movimentando para a constituição de consórcio, sem entretanto informar sobre o efetivo funcionamento dos mesmos. O consórcio é visto pelo Governo Federal como a única forma de os aterros sanitários não se tornarem lixões. A formação do consórcio possibilita a entrada da empresa privada na operação dos aterros, pois elas passam a ter maior garantia do pagamento dos serviços.

Outra inovação da Lei são os acordos setoriais. O conceito de acordo setorial consoante a Lei 12.305/2010 - ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, vem cuidando, mais especificamente, da questão dos resíduos contaminados de forma a dar-lhes uma destinação ambientalmente adequada. A logística reversa é um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. Considera nesta ação o resíduo como matéria prima e inclui os catadores de materiais recicláveis neste processo. Esta forma de logística reversa brasileira é diferente da que é feita em países mais desenvolvidos.

O gerador ao passar por esse processo de reconhecimento, que se inicia com os novos conceitos trazidos pela Lei 12.205/2010, terá um olhar mais crítico preocupando-se com o que vai descartar e o modo correto deste descarte. O novo conceito, que distingue resíduos de rejeitos, poderá ajudar nesse processo.

RESULTADOS ESPERADOS

Ao definir que o Município que não tiver seu Plano de Gestão de Resíduos Sólidos até agosto de 2012 não poderá receber recursos do governo federal e aquele que não conseguir eliminar seus lixões será punido, conforme diz a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o governo Federal deve assumir seu papel de implementar ações **em regime de cooperação pelas três esferas de governo** para alcançar a sustentabilidade da gestão dos resíduos sólidos.

De 2010 para cá o Governo Federal vem realizando ações no sentido de apoiar os estados no planejamento macro dos resíduos. Dentre suas efetivas ações, pode-se citar: o apoio financeiro a 17 Estados da Federação para elaborarem seus Estudos de Regionalização de Resíduos Sólidos – documentos que podem anteceder aos Planos Estaduais de Resíduos; submissão do texto preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos à consulta pública; lançamento de editais de apoio aos Estados, a consórcios e alguns municípios para a elaboração dos

seus Planos de Resíduos e articulações com setores para implantação da logística reversa, além de oferecer constante atualização técnica com publicações como o recente Manual de Orientação para Planos de Gestão de Resíduos Sólidos.

Alguns Estados, por sua vez, se movimentam para os Estudos de Regionalização e formação de consórcios. Alguns estão elaborando seus Planos Estaduais de Resíduos.

Os Municípios devem merecer maior atenção, pois se constituem nos territórios onde são dispostos os resíduos. Neste novo ambiente trazido pela Lei, a perspectiva é que municípios com lixões comecem a participar deste movimento e a compreender que precisam direcionar ações para resolver a questão, seja qual for o tamanho da sua população. Este processo deflagrado em 2010 ainda vai necessitar de tempo para reverter a situação encontrada, que era, historicamente, de total distanciamento e descaso com o assunto. A implantação de aterros sanitários mesmo os de pequeno porte exigem processos de licenciamentos. Os órgãos de licenciamento Estaduais, por sua vez, estabelecem um rol de obrigações na seleção de áreas, em diferentes momentos, o que burocratiza e retarda o processo.

Os Planos de Regionalização financiados pelo Governo Federal, num total de R\$11.389.007,62 (MMA, 2011) mais o texto preliminar do Plano Nacional de Resíduos Sólidos que já foi submetido a consulta pública, as linhas de financiamento abertas para quem está habilitado, conforme a Lei 12.305/2010 estabelece, abertura de linhas de crédito nos bancos oficiais, são algumas das ações do Governo Federal que deverão repercutir de forma positiva. Os governos estaduais, que não possuem planejamento, deverão elaborar seus Planos Estaduais e ambos (governos federa e estadual) deverão apoiar os municípios que, até então, estavam sozinhos na batalha de dar uma destinação final adequada aos seus resíduos. A obrigatoriedade dos Planos Municipais é a primeira etapa a ser cumprida pelos municípios, para se habilitar a recursos e melhorar a qualificação da gestão dos resíduos.

Positivamente, as soluções para os resíduos sólidos por exigirem forte participação do gerador, estão sendo concebidas considerando o envolvimento de todos os atores que interferem no ciclo, da geração até a destinação, ou seja, produção/geração, distribuição/geração, consumo/geração.

Embora não se tenha receita pronta para resolver os problemas dos resíduos sólidos nos municípios, em função das diferentes soluções para diferentes locais, a mistura dos ingredientes atualmente existentes, se bem utilizados: base legal, mudança de conceitos, inserção de novos e a exigência do envolvimento da sociedade, em um processo de educação ambiental, com financiamento para o setor, formarão os elementos norteadores das soluções preconizadas.

A dimensão participativa ao envolver o cidadão nas decisões que são tomadas pelo Poder Público deve ser uma constante nos projetos de resíduos sólidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BAHIA. Ministério Público, Desafio do Lixo: problemas, responsabilidades e perspectivas. Relatório. 2006/2007. Salvador: Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça do Estado da Bahia/CEAMA, 2007.
2. BRAGA, Benedito et al. Introdução à Engenharia Ambiental Urbana. S. Paulo, 2ª impressão, Prentice Hall, 2004.
3. BRASIL. Lei 11.447/07, 05 de janeiro de 2007. Política Nacional de Saneamento Básico.
4. _____. Lei 12.305/2010, 02 de agosto de 2010, Política Nacional de Resíduos Sólidos.
5. _____. Plano Nacional de Resíduos Sólidos, texto preliminar para consulta pública, setembro, 2011.
6. _____. Ministério do Meio Ambiente, www.mma.gov.br
7. SILVEIRA, Licia R. da Silveira . Redefinindo o conceito de lixo. 24º Congresso Brasileiros de Engenharia Sanitária e Ambiental, Belo Horizonte, 2007.