

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Carmen Rachel Scavazzini Marcondes Faria¹

Há duas décadas, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) adotou um programa de ação voltado ao desenvolvimento sustentável, que passou a ser conhecido como Agenda 21.

No que respeita aos resíduos sólidos, o documento reconhece que os padrões insustentáveis de produção e consumo são causas de degradação do meio ambiente, sendo indispensável uma mudança significativa desse modelo, com a finalidade de reduzir, ao mínimo, a geração de resíduos em todas as fases de ciclo do produto ou serviço.

Segundo, portanto, diretriz da Agenda 21, o manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos deve ir além do seu depósito ou aproveitamento, ainda que por métodos seguros, o que requer a participação de toda a sociedade.

Para isso, o poder público – em todas as esferas –, em conjunto com o setor empresarial, os consumidores e outros segmentos da sociedade, deve agir por meio de estímulo à introdução de novos produtos e serviços ambientalmente saudáveis, à reciclagem e reutilização do produto consumido e dos insumos usados nos processos de produção e, ainda, pela redução do desperdício na embalagem dos produtos.

O debate a propósito de uma política nacional de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos remonta ao final da década de 1980, iniciado a partir de uma proposição apresentada no Senado Federal, que dispunha especificamente sobre resíduos de serviços de saúde. No decorrer da longa tramitação da matéria no Parlamento, o projeto passou a

¹ Bióloga (USP), Mestre em Ecologia (UnB). Lecionou no Ensino Médio; foi professora e pesquisadora no Instituto de Ciências Biológicas (UnB). Consultora Legislativa do Senado Federal.

incorporar questões distintas relativas a resíduos sólidos e, paulatinamente, foi se consolidando uma proposta legislativa alicerçada nos princípios estabelecidos na Agenda 21.

Um dos muitos desafios propostos durante os debates legislativos foi acordar uma lei de gestão e gerenciamento² de resíduos sólidos que se restringisse a estabelecer diretrizes gerais aplicáveis a todo o território nacional, com respeito às competências constitucionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a autonomia administrativa dos entes federados.

A edição de leis estaduais, a proatividade de diversos segmentos industriais no campo da responsabilidade pós-consumo, o reconhecimento das oportunidades econômicas advindas do aproveitamento dos resíduos sólidos e a crescente pressão da sociedade favoreceram a construção de um consenso em torno de uma lei que fixa as diretrizes mínimas para solucionar um dos mais graves problemas ambientais urbanos. A disposição inadequada dos resíduos sólidos, além de ameaçar a qualidade do meio ambiente e a saúde pública, responde por graves mazelas sociais, como as condições inumanas e degradantes dos que vivem nos lixões – inclusive crianças.

Nesse contexto, foi aprovada, em 2 de agosto de 2010, a Lei nº 12.305, que *institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)* –, firmada após longa e exaustiva discussão, esforço do qual participaram representantes de órgãos das três esferas governamentais, de segmentos empresariais os mais diversos e do comércio varejista, de entidades ambientalistas e de defesa dos consumidores, de cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e de especialistas na gestão de resíduos sólidos.

Esse texto legal traz preceitos inovadores, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e o sistema de logística reversa. Em síntese, a responsabilidade pós-consumo do setor produtivo.

² A gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos são conceitos distintos entre si. A definição de gestão é mais abrangente e se refere ao conjunto de ações que engloba o planejamento e a coordenação de todas as etapas do gerenciamento, sob o prisma do desenvolvimento sustentável. Já o gerenciamento compreende as ações relativas à operacionalização e pode restringir-se apenas a um tipo de resíduo.

O princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que alcança os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos é tema central da lei e, sem dúvida, inova, na questão, colocando o Brasil ao lado de países como os da União Europeia e o Japão.

No âmbito da responsabilidade compartilhada, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes passam a ter obrigações que abrangem, entre outras determinações, o recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso – responsabilidade pós-consumo –, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada³, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

Por sua vez, a logística reversa caracteriza-se 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, sendo um instrumento de desenvolvimento econômico e social.

A PNRS estabelece quais os produtos que se submetem, de imediato, ao regime de logística reversa: agrotóxicos, seus resíduos e embalagens; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; e eletroeletrônicos e seus componentes. Para os demais produtos e embalagens não discriminados, a logística reversa será estendida conforme determinar o regulamento da lei⁴ ou os acordos setoriais e os termos de compromisso firmados entre o poder público e o segmento empresarial.

³ Entende-se por destinação final ambientalmente adequada a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético dos resíduos, além de outras destinações admitidas pelos órgãos públicos competentes, entre eles a disposição final.

⁴ Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010.

A lei hierarquiza, ainda, a ordem de prioridade a ser observada na gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos, qual seja: não geração, redução da quantidade e do volume gerados, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos⁵.

Os planos de resíduos sólidos estão também entre os principais instrumentos disciplinados pela lei, entre eles os planos nacional, estaduais e municipais. Ao poder público local – Distrito Federal e Municípios – compete a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus respectivos territórios.

A elaboração de planos estadual e municipal é condição para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios acessem os recursos da União, ou por ela controlados, destinados ao manejo dos resíduos sólidos. As municipalidades que optarem por soluções consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos, bem como as que implantarem a coleta seletiva com a participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis terão prioridade no acesso aos recursos federais.

A Lei de Resíduos Sólidos também traz dispositivos específicos sobre a coleta seletiva em sua aceção mais ampla, inclusive no que diz respeito às atribuições dos Municípios, no âmbito dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos, uma vez ser competência constitucional desses entes federados as ações de gerenciamento dos resíduos sólidos. A norma estabelece, ainda, que o poder público municipal poderá instituir incentivos econômicos, na forma de lei municipal, aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva.

Explicita, igualmente, as responsabilidades de determinados tipos de geradores – indústria, comércio, saúde, mineração, serviços públicos de saneamento, entre outros – na

⁵ Nos termos da lei, rejeitos e resíduos sólidos também são conceitos distintos. A definição de rejeitos é mais restrita e se refere aos resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação, não apresentem alternativa além da disposição final ambientalmente adequada, ou seja, a distribuição segura e ordenada em aterros.

elaboração e implantação de plano de gerenciamento de resíduos sólidos específico para o setor, e vincula esses planos ao licenciamento ambiental.

A par das regras acima comentadas, a lei reconhece o papel dos catadores no âmbito de uma lei federal e fortalece a atuação das suas cooperativas; cria o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos; estabelece normas especiais destinadas aos resíduos perigosos; fixa vedações quanto à destinação ou disposição final de resíduos ou rejeitos; proíbe expressamente a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos para quaisquer fins; e prevê que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em até quatro anos após a entrada em vigor da lei, ou seja, o prazo legal para o fim dos “lixões” é 2014.

Como se pode depreender, a ideia que permeia toda a Lei da PNRS diz respeito à redução da quantidade de material sujeito à disposição final – de modo a agregar valor aos resíduos gerados e destinar aos aterros o mínimo possível daquilo que não mais possa ser aproveitado – e, assim, inverter a atual lógica de manejo dos resíduos sólidos.

A nova lei de resíduos sólidos – cujas disposições aplicam-se em conjunto com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico – integra e complementa o ordenamento jurídico de proteção ambiental, colocando-se lado a lado de importantes leis, como, por exemplo, a da Política Nacional do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e dos Crimes Ambientais. Também tem o mérito de trazer para o texto legal um conjunto de atos infralegais muitas vezes contestados por não terem amparo em lei no sentido estrito.

A Lei nº 12.305, de 2010, como visto, incorpora diretriz da Agenda 21 e, embora não vá solucionar de uma hora para outra as mazelas resultantes do acúmulo de resíduos sólidos, é o primeiro passo indutor de um novo e moderno modelo de gestão, em prol de condições ambientalmente saudáveis, economicamente viáveis e socialmente justas – princípios do desenvolvimento sustentável.

Av. N2 Anexo “E” do Senado Federal

CEP: 70165-900 — Brasília DF

Telefones: +55 (61) 3303.5879 / 5880

E-mail: conlegestudos@senado.gov.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.gov.br/senado/conleg/boletim_do_legislativo.html

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

