

Setor 7 - Introdução

Gestão de Resíduos Sólidos

Descrição

A gestão de resíduos sólidos é uma das dimensões do saneamento ambiental. Ela se refere tipicamente a duas dimensões do processo de manejo dos materiais descartados pelos seres humanos em sociedade. Por um lado, ela tange as iniciativas de organização eficiente das diferentes etapas do processo de manejo dos materiais modificados pelo trabalho humano, a saber, a geração, o consumo, o descarte, o reaproveitamento e a disposição final ambientalmente adequada.

Ganham importância nessa direção os princípios 3R – reduza, reutilize, recicle – e suas variações, concretizados em ações voltadas à não geração, à redução do volume produzido e ao desenho inteligente de embalagens, com o fim de favorecer a eficácia das etapas ciclo de vida dos produtos colocados pela indústria no mercado. Tais preocupações vão desde os custos de extração da matéria-prima utilizada para a confecção da mercadoria até seus índices de “reciclabilidade”, que atestam suas possibilidades de voltar à cadeia produtiva como um produto recuperado ou reciclado.

Por outro lado, a gestão de resíduos implica também a administração integrada de pessoas e máquinas que trabalham no manejo dos materiais que um dia podem se tornar resíduos. Assim, gerir resíduos sólidos implica promover políticas de integração de processos, pessoas e tecnologias com o intuito de mitigar os efeitos negativos de sua produção para a saúde pública, o meio ambiente e a economia.

Política Setorial no Brasil

A Lei Federal 12.305/2010, da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), é a principal diretriz do governo federal para a gestão de resíduos no Brasil. Diversos ministérios e órgãos governamentais têm tido atribuições relacionadas ao tema nos últimos anos, destacando-se entre eles o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério das Cidades (MCidades) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) – ligada ao Ministério da Saúde.

A PNRS pode ser vista como um grande guarda-chuva conceitual que estrutura e padroniza a maneira como os municípios deverão gerir seus próprios resíduos. O principal conceito enunciado pela política é o de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. A principal ideia por trás do conceito é promover a responsabilização objetiva dos inúmeros atores sociais e institucionais (públicos e privados) sobre o processo de gerenciamento dos resíduos não somente em nível individual, mas sobretudo no âmbito coletivo.

Ao promover a assunção destas responsabilidades, a política visou construir um sistema de incentivos pelo qual os municípios pudessem adquirir capacidade financeira para administrar seus próprios sistemas de gestão de resíduos por meio de recursos provenientes da implantação de sistemas de logística reversa em diferentes cadeias produtivas. A logística reversa foi o mecanismo encontrado para incentivar os agentes atuantes em diferentes cadeias, como embalagens em geral, pneus, pilhas e baterias, óleo lubrificante e etc a compartilharem com os municípios os custos da externalidade negativa de suas atividades produtivas.

Diversas dimensões da política podem ser destacadas, especialmente a sua preocupação em incentivar um modelo específico de gestão integrada de resíduos sólidos cujos objetivos centrais são encerrar lixões à céu aberto, substituindo-os por plantas de tratamento sustentáveis e implantar sistemas de coleta seletiva preferencialmente por meio da contratação de organizações de catadores de materiais recicláveis. Dessa maneira, a política visa solucionar o grande problema ambiental e de saúde pública gerado pela enorme quantidade de lixões espalhados pelo país, ao mesmo tempo que se preocupa em mitigar os efeitos socioeconômicos negativos sofridos por inúmeras famílias que subsistem da separação e do comércio de materiais recicláveis.

Ademais, a PNRS visa criar um ambiente de cooperação federativa no qual o Governo Federal, estados e municípios possam promover ações voltadas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Nesse sentido, ela recebe duas outras leis federais correlatas, a saber, a Lei Federal 11.107/2005, que dispõe sobre a formação de consórcios públicos, e a Lei Federal 11.445/2007, da Política Nacional de Saneamento Básico. Uma das principais consequências das políticas é criar um ambiente institucional para novas oportunidades de negócios em torno do desenvolvimento de sistemas sustentáveis e integrados de gestão de resíduos.

Instrumentos Regulatórios

Os principais instrumentos regulatórios que regem a gestão de resíduos no Brasil são a Lei Federal nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a Lei Federal nº 11.445/2007 – Política Nacional de Saneamento Básico. Complementam-nas seus decretos regulamentadores, a saber de nº 7.404 e 7.217/2010; e o Decreto nº 7.405/2010, do Programa Pró-Catador.

Uma das principais contribuições da PNSB foi delimitar a gestão urbana de resíduos sólidos como um dos elementos do saneamento básico, garantindo aos serviços públicos municipais a prerrogativa de cobrar taxas, tarifas e preços públicos de seus usuários. O instrumento visa, por um lado, incentivar a redução da produção de resíduos pelos cidadãos de maneira geral e, por outro, assegurar a sustentabilidade econômico-financeira dos órgãos gestores municipais.

Além disso, a PNSB alterou a lei de licitações para permitir a contratação de organizações de catadores para a prestação de serviços de gestão de resíduos com dispensa de licitação. Essa flexibilização legal abriu caminho para a construção de sistemas de gestão integrada de resíduos mais sustentáveis principalmente em pequenos municípios, uma vez que o trabalho de organizações de catadores nessas situações tende produzir uma relação custo-benefício mais competitiva com as empresas do ramo. Um efeito dessa regulação foi ampliar a possibilidade de pequenos municípios encontrarem soluções locais para seus sistemas de gestão de resíduos mais ambientalmente adequadas por um custo mais baixo.

A PNRS, por sua vez, trouxe inúmeros instrumentos para regular a gestão de resíduos no país. Entre eles, destacam-se os planos de resíduos sólidos, os acordos setoriais e o cadastro nacional de operadores de resíduos perigosos. Ademais, a política estabeleceu o ano de 2014 como prazo a partir do qual só seria permitido enviar rejeitos (materiais não-recicláveis) para a disposição final. O prazo ficou amplamente conhecido como o limite para “o fim dos lixões” no país. No entanto, a Lei Federal nº 9.605/1998, de Crimes Ambientais já proibia a existência de lixões a céu aberto, em consonância com as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal nº 6.938/1991.

Em relação aos planos de resíduos, a política diferenciou entre planos de gestão – sob responsabilidade de entes públicos - e planos de gerenciamento – sob responsabilidade de empresas privadas. Dentre os planos de gestão, estão o nacional, os estaduais, os municipais, os intermunicipais, os microrregionais e os de regiões metropolitanas. Dentre as empresas com a responsabilidade de elaborar planos de gerenciamento, estão aquelas geradoras de resíduos perigosos e aquelas cuja composição e volume não se equivalem aos resíduos domiciliares.

O mecanismo de incentivo à elaboração dos planos foi o condicionamento do repasse de recursos federais aos municípios a um limite de dois anos, a partir do qual a existência de plano municipal seria um critério para o repasse. A ideia era a de que os planos pudessem estabelecer parâmetros locais de adaptação da PNRS aos contextos dos municípios, favorecendo a melhora da gestão e consequentemente o encerramento dos lixões aliado à implantação da coleta seletiva por meio da contratação de organizações de catadores.

Os acordos setoriais, por sua vez, são instrumentos contratuais voluntários criados pela PNRS para favorecer mecanismos de incentivo ao cumprimento da legislação por parte dos agentes econômicos, alternativos às formas tradicionais de comando-e-controle. A ideia é que os empreendedores de diversas cadeias produtivas participassem da confecção dos termos concretos de cumprimento da legislação no que tange à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, principalmente na implementação dos sistemas de logística reversa.

Embora previsto na PNRS, o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos (CNORP) foi regulamentado em janeiro de 2013, por meio da Portaria nº 01/2013 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Seu objetivo é monitorar a atividade das pessoas jurídicas que operam resíduos perigosos em qualquer fase de seu gerenciamento, por meio de uma declaração anual dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei Federal 10.165/2000, que dispõe sobre algumas aplicações da Política Nacional de Meio Ambiente.

Melhores Práticas

Seguindo a tendência criada pelo estímulo à coleta seletiva, foram identificadas boas práticas, públicas e privadas, que tem como ponto em comum a valorização e capacitação dos catadores.

Gargalos e desafios para o futuro

A escassez de recursos financeiros, humanos e institucionais para a gestão de resíduos nos municípios continua sendo o principal gargalo da gestão de resíduos no país. Apesar dos avanços regulatórios trazidos pela PNRS e pela PNSB, em termos de racionalizar a estrutura normativa da gestão de resíduos no país, restam inúmeros desafios para a superação dos mesmos gargalos que ela visou mitigar.

Esse quadro resulta na debilitação das capacidades institucionais dos municípios – principalmente de pequeno e médio porte – para formularem e implementarem soluções integradas e ambientalmente sustentáveis para a gestão de seus resíduos. Consequentemente, o objetivo de eliminar lixões a céu aberto no país tem sido apenas parcialmente atingido, seguindo como um dos grandes problemas na atualidade.

A manutenção da escassez de recursos dos municípios para a gestão de resíduos pode ser atribuída, em parte, pelos desafios práticos da implementação de dois instrumentos da PNSB e da PNRS, a saber, a cobrança de taxas ou tarifas e outros preços públicos e os sistemas de logística reversa por meio de acordos setoriais. Se, por um lado, a cobrança no nível municipal esbarra nos interesses dos grandes geradores de resíduos nas cidades, por outro, a implementação da logística reversa tem esbarrado nos interesses de grandes corporações do ramo de produtos alimentícios e de limpeza.

Desse modo, o encerramento dos lixões e a atração de investimentos do setor privado para implantação de aterros sanitários se tornou tarefa difícil para a maioria dos municípios de pequeno porte no país. Além dos custos associados à recuperação ambiental de áreas degradadas por lixões, tanto a construção de aterros sanitários quanto sua manutenção ao longo do tempo têm se mostrado como os principais desafios a serem superados pela gestão de resíduos no país. Nesse contexto, inúmeros projetos de lei passaram a tramitar no Legislativo Federal para postergar oficialmente o prazo limite de 2014, um deles inclusive tendo sido aprovado no Senado. Concomitantemente ao imbróglio sobre a prorrogação do prazo, prefeitos em todo o país passaram a se tornar alvo de ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público.