



Caderno de Geografia

ISSN: 0103-8427

cadernodegeografia@pucminas.br

Pontifícia Universidade Católica de Minas

Gerais

Brasil

Berríos Godoy, Manuel Rolando

Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil

Caderno de Geografia, vol. 23, núm. 39, enero-junio, 2013, pp. 1-12

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Belo Horizonte, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333228745001>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## **Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil**

### **Difficulties regarding the application of the Brazilian National Law of Solid Waste**

*Prof. Dr. Manuel Rolando Berrios Godoy*

DEPLAN-IGCE, Universidade Estadual Paulista – UNESP/Rio Claro, Brasil

[rolando@rc.unesp.br](mailto:rolando@rc.unesp.br)

Artigo recebido para revisão em 15/01/2012 e aceito para publicação em 10/02/2013

#### **RESUMO**

Neste artigo se pretende analisar a aplicabilidade da lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no Brasil, objetivando estabelecer e definir os princípios, procedimentos e normas para disciplinar sua gestão. O setor de saneamento básico e resíduos sólidos, até agora se caracteriza por ser heterogêneo, deficitário e com grandes contrastes regionais, fruto principalmente da organização político-administrativa federal. Existem fortes obstáculos para ser aplicada e executada devido ao Brasil apresentar características particulares. Normas legais, com frequência, se contrapõem, sobretudo nas esferas federal, estadual e municipal e nos três poderes do Estado. Inexistia um órgão central que estabelecesse as diretrizes a serem observadas para gerir os resíduos, tanto em termos territoriais como setoriais. Além do anterior, comunidades e poder público obedecem relativamente, ou de forma parcial, o que a lei estabelece tanto no campo oficial como no setor privado. A Lei, tramitada quase por 21 anos no Congresso Nacional, só foi aprovada pelo Executivo, em agosto de 2010, refletindo as enormes dificuldades e complicadas barreiras burocráticas a ser vencidas. Devem-se agregar outros fatores concorrentes para a promulgação, como as disparidades socioeconômicas, políticas, institucionais e territoriais que fazem do Brasil, um país diferente aos latino-americanos. Sua aplicação constitui um imenso desafio a ser vencido pelos três segmentos que a mesma indica como responsáveis: comunidade, empresariado e poder público, desafio tomado parcialmente pelos envolvidos, pois, os prazos estabelecidos não se cumprem. Metodologicamente, bibliografia especializada foi consultada, fora da nossa experiência neste sentido. É analisada a nova Lei, fazendo uma projeção dos desafios que significará sua aplicação, intenção que, infelizmente, ratificam as dificuldades enfrentadas para sua materialização, embora as conquistas conseguidas.

**Palavras chave:** Política Nacional de Resíduos Sólidos. Gestão de Resíduos Sólidos. Legislação Ambiental. Dificuldades na Aplicação de Normas.

#### **ABSTRACT**

This paper is an analysis based on bibliography and empirical knowledge that trait to provide an overview of the Brazilian National Solid Waste Policy Bill text. The law was intended to sets principles, procedures and regulations to manage this type of residual materials, since the previous standards were rather poor, heterogeneous and full of regional contrasts due to the federal political and administrative structure of the country. Under such circumstances, the principal objective of municipal, state and federal legal regulations were a lot different from each other. Besides, in the absence of a general framework, areas and territories of the country acted individually and generated their own body of principles. In this context, the Brazilian National Solid Waste Policy Bill languished in the Congress for almost 21 years, till to august 2010 was approved, and its submission was a time-consuming process that helped only to show that many complex and bureaucratic barriers needed to be removed in a country with special social, political and institutional features such as Brazil. Methodologically, the paper analyzes the previous disperse legislation and examines the new legislation on solid waste management, making further projections about the challenges derived from the enforcing process of this new law.

**Keywords:** Brazilian National Solid Waste Policy Bill; solid waste management; environmental legislation, difficulties to apply rules for solid waste, Brazil.

## 1. INTRODUÇÃO

Não se constitui numa tarefa fácil realizar a administração da nação num país com as características singulares do Brasil: 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, no qual residem mais de 193 milhões de habitantes, dividido em 27 estados e um Distrito Federal, estruturado em mais de 5.560 municípios, regido por um regime federal de governo, com suas virtudes e contradições. A complexidade político-administrativa tem acarretado o surgimento de numerosos conflitos de diversas naturezas através da sua história, entre os que se podem citar, e que interessa aqui, no tocante à tendência de editar uma multiplicidade de leis e normas que conflitam entre si, aplicadas por entes do poder público, muitas delas com sobreposição de atribuições, pois se considera que as leis terão o efeito desejado.

A isto há de agregar-se o fato de ser a democracia brasileira bastante recente, ainda em fase de consolidação, com problemas típicos de sua curta vida de retomada institucional, o que se demonstra pela persistência de ressaibos do poder local e regional representado pelas oligarquias passadas detentora de poderes, e do período militar de governo, ainda com espaço no regime federal e na administração interior da União, Estados e Municípios.

É herança de tempos anteriores; talvez por isso seja possível constatar que a adequação à presente realidade, tome seu tempo, podendo ser um processo demorado e árduo. O anterior é possível constatar ao pensarmos em termos jurídicos, cujas normas legais que norteiam e regem

o sistema político e administrativo, se caracterizam por serem numerosas, profusas, imprecisas e muito divergentes entre si, ainda que possam obedecer a princípios hierárquicos emanados do poder central, a União, porém, com frequência acontecem desvios jurídicos não fáceis de corrigir. Assim por exemplo, o princípio da subsidiariedade, nem sempre se enquadra nem se ajusta aos princípios supremos, surgindo arbitrariedades e ilegalidades. Daqui a facilidade para impugnar normas legais e impetrar recursos, os mais variados, para liberar-se dos efeitos de uma sanção, comuns no âmbito de questões ambientais.

A contestação judicial e o uso do direito a recurso são práticas habituais, enraizadas na nossa sociedade, chegando-se a constituir em vícios. O uso abusivo de recursos judiciais é proveniente tanto da esfera privada, como do mesmo setor público, o que não deixa de ser paradoxal, ele deveria ser o mais respeitoso da institucionalidade. A omissão e negligência por parte de algumas autoridades impedem a aplicação da lei, mesmo porque as normas nem sempre são claras e completas, existindo vazios legais não legislados. A essa característica negativa da legislação se agregam muitas outras como a extensa gama de ações e protelações burocráticas, administrativas e jurídicas, inibidoras das sanções e penalidades aplicadas aos responsáveis por agressões ambientais, dando margem à impunidade, a que se reproduz de forma ampliada.

Assim, o leque dos conflitos legais enfrentados para a proteção e conservação dos sistemas ambientais continua, é extenso. Os problemas se alastram desde antigo, embora existindo disposições legais visando amparar questões de áreas específicas relacionadas com o meio ambiente, porém seu cumprimento pode ser considerado relativo, parcial, sem produzir os efeitos desejados. Citamos como exemplos representativos da escassa efetividade das normas legais contidas nos Códigos da Saúde, Florestal e Sanitário, o Estatuto das Cidades, as Políticas Nacionais de Saneamento Básico, de Recursos Hídricos, de Meio Ambiente e outras normas destinadas à proteção ambiental e das comunidades.

Visando solucionar os problemas endêmicos existentes, especificamente no setor de resíduos sólidos, em agosto de 2010, foi aprovada e sancionada a lei federal 12.305 (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2010), instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O documento contém uma série de matérias inovadoras e muito pertinentes neste sentido, como temas relativos a princípios e procedimentos destinados a orientar a gestão adequada dos resíduos sólidos nos três níveis de governo. O espírito da nova Lei consiste em instaurar, de forma atualizada, e para toda a nação, diretrizes visando o respeito e proteção ao meio ambiente e às comunidades. Seu conteúdo até que poderia ser considerado idealista, uma vez que a gestão dos resíduos se baseia em princípios modernos e eficientes utilizados em nível mundial que, com certeza, virão inovar o setor, otimizando a ges-

ção dos resíduos. Entre outros conteúdos, ela estabelece prazos para corrigir distorções, erros e omissões cometidos habitualmente pelas autoridades do poder público e pelas comunidades. Inova no relativo às responsabilidades, uma vez que estabelece o princípio da responsabilidade compartilhada ante a geração de resíduos, dividindo essa atribuição entre as prefeituras, o empresariado e a comunidade em geral até hoje, a responsabilidade recai nas prefeituras.

Contudo, e na prática, os bons propósitos do legislador, a predisposição favorável dos gestores e a acolhida positiva pelos diversos segmentos da comunidade, existem fundados receios de que a Lei da PNRS não seja aplicada conforme o planejado (GOVERNO COGITA... 2012). Até fins de agosto de 2012, só 10% das prefeituras tinham elaborado seus planos locais de resíduos sólidos. Assim pode ser constatada a relatividade e empecilhos para aplicação da PNRS e de outras leis gerais em vigor e o não cumprimento de prazos estipulados para cumprir metas da PNRS, pese aos esforços das autoridades federais.

## **2. PANORAMA GERAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL**

Até 2010 as normas que definiam e regulavam todo o relativo a resíduos sólidos tinham como características sua dispersão em corpos legais diferentes, às vezes, conflitantes entre si, emanados de órgãos públicos também diferentes, eram normas estabelecidas com objetivos diversos nos três níveis de poder e nos três poderes da República. O seu embasamento legal

maior se remete a disposições gerais, enunciados, diretrizes e outros aspectos amplos já enunciados sucintamente na Constituição de 1988. Outras normativas mais específicas se encontravam esparsas numa multidão de entes, fato que provocava confusão, choques ou vazios de poderes; não havia um corpo legal, central abrangente e exclusivo, capaz de regular o relativo a resíduos.

A variedade de disposições legais emanadas unilateralmente por órgãos estaduais e municipais são muito similares às normas federais, ou muito diferentes. Essa legislação na instância de governo inferior era promulgada seguindo o princípio de subsidiariedade que cabe a estados e municípios, estabelecendo que, ante a falta de norma federal, as unidades da federação são facultadas para legislar e reparar a omissão o vazio legal. É possível preencher os vazios legais exercendo o direito supletivo de legislar para aplicar normas a realidades locais ou regionais específicas, quando a lei federal não as contempla. Porém, o preenchimento soe estar em desacordo com outras normas federais correlatas. Esse fato vem agravar e complicar o planejamento e a gestão dos resíduos, especialmente quando se procura definir quais as ações que corresponderiam aplicar as prefeituras, o que dificulta a resolução de problemas pontuais.

Existia, até a edição da PNRS de 2012, uma notória falta de princípios filosóficos e metodológicos, contendo políticas acerca dos resíduos, elementos que serviriam de base sobre os quais elaborar normas específicas e setoriais de aplicação concreta. A ausência de marcos regu-

latórios gerais, a lacuna na definição de responsabilidades entre os gestores, de atribuições e competências contribuía, também, com o verdadeiro caos existente no setor. A situação se complicava ainda mais ao constatar a insuficiência na composição dos quadros técnicos especializados e por ser escassa a importância outorgada ao problema pelo poder público e pela comunidade.

Na prática era possível deparar-se com a falta de planos claros e explícitos de gestão de resíduos; cada ente ou gestor realizava o que estimava pertinente. A dispersão dos instrumentos de gestão era a tônica; eles estavam contidos em diversas instâncias de poder, eram ineficazes e com normativas superpostas. Esses instrumentos tinham como uma das suas características a elasticidade das penalidades que eram estabeleciam sanções, nem sempre cumpridas pelos transgressores da lei. As infrações cometidas muitas vezes ficavam na impunidade, e quando se aplicavam, se empregavam inúmeros procedimentos para argumentar em contra da validade.

Além dos expedientes casuísticos utilizados, a ordenação jurídica nacional permite entrar com recursos e apelações frente a ditames do poder público, não favoráveis a alguma das partes, processo que são podem ser alçados até o Supremo Tribunal Federal, dilatando por décadas os processos.

Para comprovar a relatividade da aplicação das medidas contidas na PNRS, contestadas na Justiça, citamos a situação emblemática registrada recentemente em Campo Grande, esta-

do de Mato Grosso do Sul (MS), noticiada num jornal local e por meio da internet, assinado por Santos (2013), sob a manchete: “Liminar também libera acesso de catadores a aterro sanitário”:

A liminar judicial que mandou reabrir o lixão também dá acesso dos catadores de materiais recicláveis ao aterro sanitário de Campo Grande. O esclarecimento consta em despacho do juiz Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, [...]. Fechado em dezembro de 2012, após 28 anos em atividade, o lixão voltou a ser aberto no dia 15 de janeiro. No entanto, os catadores reclamam que os caminhões da coleta vão direto para o aterro, sem descartar lixo na área de transição, terreno definido pela Prefeitura de Campo Grande.

Aqui já se percebe a contraposição de poderes, uma vez que se o lixão foi interditado, o foi por alguma autoridade competente, baseando-se nos termos do que as leis ordenam. Além do mais, acreditamos que a liminar reabrindo o lixão está em completo desacordo com o ordenado no art. 48, inciso II, da PNRS, dispondo a proibição da catação nas áreas de disposição final de resíduos. Mais adiante a reportagem acrescenta:

A manobra da CG Solurb, consórcio que venceu licitação bilionária para gestão do lixo na Capital, leva a constante (sic) protesto dos catadores e, segundo a Defensoria Pública, inviabiliza o cumprimento da liminar.

Deve ser destacado aqui que empresa licitada está em completo acordo com o disposto em lei, pois é terminantemente proibida a entrada de catadores nos locais de disposição final de resíduos sólidos. Porém, o juiz continua interpretando (ou em total desrespeito da lei), pois a crônica agrega outras irregularidades ao informar que:

De acordo com a defensora pública [...], agora os trabalhadores têm acesso liberado ao lixo, onde quer que ele seja depositado: lixão (batizado de Dom Antônio Barbosa I), aterro sanitário (que leva nome de Dom Antônio Barbosa II) ou área de transição. “Bem como qualquer outro local que porventura seja utilizado ou destinado para disposição final do lixo”, afirma o magistrado.

Mais um flagrante desrespeito à legalidade que, possivelmente, continuará prevalecendo a liminar do juiz, liminar que, ao que todo indica, não está alicerçada em disposição legal nenhuma. A jornalista autora do artigo agrega que:

Não há restrição às grávidas que trabalhem na coleta do lixo. Para ter acesso ao lixão, continua sendo exigida a identificação. Os trabalhadores também têm direito a entrar com carrinhos e utensílios. “Vão poder entrar com facão, gancho”, explica [a Defensora Pública].

Porém, eis aqui alguma desinteligência dos gestores municipais de Campo Grande, pois não é chegar e lacrar um lixão, vedando a entrada a catadores; conforme Berríos (2007), é necessário dar outras alternativas de trabalho a esse pessoal.

Essas contradições entre representantes do poder público são bastante comuns: uma autoridade determinando a observância da lei, atuando conforme o direito e uma segunda procedendo de forma diferente do estipulado por uma lei federal, a da PNRS. Desse modo será trabalho fazer obedecer as determinações ou normas baixadas para esse propósito; o que leva a ser pessimista neste sentido; por um lado, o governo federal se propõe acabar com os catadores de lixo, fomentando as modalidades consorciativas, por outro lado, na direção oposta, se posiciona o juiz, autorizando, através de liminar, o que as

disposições federais não permitem. Assim, será difícil que a PNRS entre plenamente em vigor...

Os exemplos de posicionamentos díspares são bem frequentes. Subsidiárias estatais inter põem recursos jurídicos em contra de medidas punitivas emanadas de órgãos ambientais oficiais, como ocorre com a estatal PETROBRAS, contestando as multas aplicadas pela justiça pelas frequentes infrações e contravenções ambientais, multas que superam o bilhão de reais. Esse fato ilustra a pouca efetividade das decisões da autoridade jurídica de cumprir com as funções que a lei lhe confere.

Práticas como a mencionada, além de outras que agregaremos mais adiante para ilustrar os efeitos relativos que possuem as disposições legais deixa muito a desejar. Tais práticas foram periódicas (e ainda acontecem no Brasil).

Como já dito, até recentemente não existiam princípios, filosofia, objetivos nem normativas gerais aplicáveis à gestão ambiental, em geral, e para os resíduos sólidos, em particular, o que gerava (e gera) situações conflitivas difíceis de manejar, responsáveis diretas pelas deficiências e carências estruturais sofridas pelo saneamento básico. E parte da população brasileira estava entre 5,2 milhões de indivíduos que anualmente, morriam em nível mundial, por doenças relacionadas com o lixo, de acordo com dados da ONU (1992).

### **3. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

É um corpo legal formulado de maneira o suficientemente sintético como para conter em

49 artigos, mais oito transitórios todo o que o legislador se propôs. Ela contém aspectos genéricos apontando a estatuir orientações muito importantes com relação à gestão de resíduos. Inclui questões básicas necessárias para orientar sua aplicação, começando pelos princípios, objetivos, diretrizes que a norteiam. Continua estatuinto os planos; logo se definem conceitos, se distribuem responsabilidades e se estabelece instrumentos econômicos para os que adiram à nova Lei, finalizando com algumas proibições relativas à matéria central.

Como corresponde a uma lei geral, ampla quanto às matérias que legisla – como outras ditadas no campo ambiental – reserva às leis complementares, a decretos, portarias e outros instrumentos legais emanados dos órgãos respectivos nos três níveis da administração interior da União, a faculdade de ditar as medidas de instrumentalização e normas para a execução e a operacionalização concreta.

Consiste numa ferramenta que objetiva disciplinar, no seu conjunto, a questão dos resíduos sólidos. Ela estrutura todo um conjunto de andaimes sobre o qual se deve apoiar a reconstrução de todo o que diz respeito ao setor, até agora, matérias muito disseminadas na multiplicidade de entes oficiais. A PNRS está alicerçada numa filosofia norteadora prática e coerente, a qual deverá dar as bases para o planejamento e gestão setorial que compreende, como razão de ser, a proteção do meio ambiente e seus recursos e à das comunidades, tudo dentro de um marco geossistêmico e integrado.

Seu texto se inicia destacando o conceito de gerenciamento integrado dos resíduos, incluindo os perigosos, mais exclui os resíduos radioativos, regulados por legislação específica.

A seguir, fornece os conceitos de 19 termos básicos de uso comum ao longo do texto e fundamentais para sua compreensão e aplicabilidade. Muitos desses conceitos são relativamente novos no nosso em nosso meio, como os de: acordo setorial, ciclo de vida dos produtos, controle social, logística reversa, responsabilidade compartilhada e outros já empregados em outros países mais avançados.

Podemos salientar a introdução de outros princípios inovadores que dirigiram a Lei, muito atuais e pertinentes:

- a) Prevenção e precaução, ou seja, cuidar antecipadamente dos riscos potenciais apresentados pelos resíduos si forem manejados de forma incorreta.
- b) Contaminador-pagador e protetor recebedor, penalizando a quem agride meio ambiente, recompensando aos que o protegem.
- c) Visão sistêmica, amalgamando as variáveis, meio ambiente, sociedade, cultura, economia, tecnologia e saúde pública.
- d) Desenvolvimento sustentável, relativo à satisfação de necessidades presentes sem deixar de pensar nas demandas das comunidades futuras.
- e) Ecoeficiência, por meio da qual as comunidades desenvolverão os métodos necessários para obter boa qualidade de vida sem impactar o entorno.
- f) Cooperação compartilhada entre os três segmentos: o poder público, o setor empresarial e as comunidades.
- g) Responsabilidade compartilhada de todos os envolvidos no ciclo de vida dos objetos produzidos.
- h) Reconhecimento do fato dos resíduos possuírem um valor econômico embutido neles, de interesse social.
- i) Respeito às diversidades locais e regionais.
- j) Direito das comunidades e à informação e aos mecanismos de controle, e

- k) Proporcionalidade na aplicação de taxas e tributos relativos aos resíduos.

Um capítulo é reservado para os instrumentos de aplicação da PNRS (o III do Título II), considerados como instrumentos os planos, os inventários de resíduos, a coleta seletiva e o muito prático conceito de logística reversa. Importância especial é atribuída à formação de cooperativas e outras modalidades associativas de coletores de recicláveis. O texto da Lei continua com o valor que terá que ser dado às ações de monitoramento e fiscalização do relativo à gestão; do mesmo modo, concede significativa importância ao fomento das atividades de pesquisa e educação em matéria de resíduos sólidos.

Consideramos de enorme alcance a inclusão de mecanismos de incentivos fiscais a ser concedidos pelo governo federal para o setor, como forma de incentivar a adesão à PNRS dos estados e municípios, mecanismo motivador, fatível de provocar impactos positivos nas autoridades dos municípios, particularmente, os menos desenvolvidos. É uma política distinta à que punia com sanções administrativas ou econômicas às prefeituras que não cumpriam ou se encaixavam nas disposições legais.

Também se contempla a criação de um fundo para o meio ambiente, a implantação de um sistema nacional de dados sobre o meio ambiente, a constituição, de conselhos nos três níveis de poderão de poder, de cadastros de resíduos, além de outras medidas.

A seguir, são fornecidas diretrizes para a gestão e o gerenciamento, enfatizando-se certas práticas a serem implantadas, como redução,

reciclagem e reutilização, a ao tratamento, disposição final dos resíduos. O texto da Lei continua estipulando a obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e Municípios de elaborar suas Políticas de Resíduos Sólidos, dividindo responsabilidades e prerrogativas, conforme as suas especificidades locais e regionais, planos de resíduos que deverão ser estabelecidos pelas unidades da federação e municípios. Terão que conter princípios mínimos organizacionais, de funcionamento, dos subsistemas e outros requisitos.

É muito importante salientar a ênfase dada à estruturação de soluções consorciadas como meio de unir esforços na busca de soluções conjuntas, ganhar em escala, gerar empregos, etc. (MORAES, 2012). Felizmente esta modalidade vem conquistando terreno nos últimos anos como solução viável para os problemas dos resíduos

Igualmente, cabe destacar o caráter de inclusividade dos planos de gestão, não limitados somente aos entes encarregados da administração interior da nação, mas, também obrigatórios para entidades incumbidas de outras funções, entre elas, os serviços públicos de saneamento básico, indústrias, serviços de transporte, serviços de saúde, além de outras antes não incluídas, como empresas de mineração, de comércio, construção civil, das áreas agropecuárias e silvicultura.

Neste sentido, a Lei se distingue por ser exaustiva, procura incluir todas as variáveis intervenientes, enquadrando um leque amplo de matérias, de partícipes, de gestores, etc. que de

alguma maneira ou outra, se relacionam com a geração e gestão de resíduos sólidos, amarrando num só documento legal o que se relaciona com a questão.

Embora ficasse estabelecido o princípio da responsabilidade compartilhada dos diversos atores participantes (municípios, empresários e comunidade em geral), ante todo o relativo aos assuntos, são as prefeituras as que terão maior participação e responsabilidade na sua gestão. A Lei exime aos municípios com população inferior a 20.000 habitantes de algumas obrigações, como a elaboração do plano municipal de gestão integrada, o qual será simplificado, na forma de regulamento. (art. 19, inciso XIX, par. 2º). Sabendo o conjunto de responsabilidades municipais e as prováveis reticências a ela, a Lei estimula, através de compensações financeiras, para aderir às determinações nela contidas. Assim, a PNRS assina com recursos econômicos aos que elaborem seus Planos de Gestão, advertindo que eles são requisitos *sine qua non* para que:

[...] o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, [...] destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. (art. 18).

Não cabem dúvidas que a PNRS possui um viés desafiante a todos os envolvidos na questão resíduos, ao dispor obrigações e responsabilidades – e também direitos – ainda de efetividade não comprovada.

#### 4. DESAFIOS DA PNRS.

Analisando e avaliando criticamente as disposições contidas na Lei, é possível concluir que sua aplicação significa um imenso desafio conhecendo-se as contradições e as disparidades regionais e intra-urbanas da realidade brasileira, de todo tipo. Ela pode se tornar inviável, principalmente para os pequenos, pobres e distantes municípios. Seria reducionismo imputar à pobreza a possibilidade de que ela tenha efeitos relativos, como acontece com tantas outras leis. É evidente que existem muitos municípios com suficientes recursos financeiros, no entanto apresentam um quadro lastimável, quanto ao setor de resíduos sólidos. A recíproca é verdadeira: prefeituras carentes de recursos o administram muito bem, sendo exemplos nacionais.

Argumentar não contar com recursos econômicos consideramos ser uma média verdade, pois, existem muitas modalidades de conseguir o necessário para investir na área dos resíduos sólidos. Concordamos no fato de ser imprescindível saber onde se encontra o dinheiro e como ter acesso a ele. Existe desinformação, por um lado, de saber em quais entidades poder-se-ia conseguir. Agências internacionais de financiamento (BID, FMI, BIRD, Banco Mundial) e órgãos públicos federais de financiamento, como o BNDS, o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, bancos estaduais, etc. além de repartições públicas, como os Ministérios do Meio Ambiente, das Cidades, do Interior, da Saúde disponibilizam linhas de crédito, – às vezes no item de fundo perdido. É dinheiro

emprestado a taxas de juros subsidiadas, ou bastante convenientes para os municípios investir em empreendimentos relativos ao meio ambiente, em geral, e em resíduos sólidos, em particular. Outras entidades públicas ou estatais, e inclusive, entes estaduais, dispõem de montantes de dinheiro para apoiar projetos neste sentido, auxílios que, aliás, podem até contribuir com eles mesmos por uma questão de imagem, de ganhar algum tipo reconhecimento neste sentido e de ser solidários com a questão ambiental.

Com as entidades da esfera privada, nacionais ou transnacionais, acontece o mesmo, e talvez, em maior escala e intensidade. Empresas internacionais reservam quantias de dinheiros não desprezíveis, para apoiar iniciativas ou ceder a terceiros (prefeituras, escolas, ONGs, entre outras), os meios para investir em ações deste tipo. Em muitos casos, a questão da imagem da empresa preocupada com o problema torna-se de primeira importância para ajustar-se e conseguir reconhecimento mundial, cumprindo com determinados objetivos ambientais. Citamos o empenho de muitas firmas por ajustar-se às Normas ISO, ou conseguir selos verdes ou outros tipos galardões. Daqui que incluam itens nos seus orçamentos anuais, o dinheiro suficiente para dispêndio nestas iniciativas em favor do meio ambiente e, assim, ganhar em imagem.

Fora das anteriores, outras entidades nacionais e internacionais, também dispõem de recursos financeiros para apoiar iniciativas públicas ou privadas (prefeituras, cooperativas de recicladores) no sentido de contribuir com dinheiro ou assessoria técnica, visando estimular

empreendimentos ambientais. Conhecemos o empenho de entidades confessionais, de prestação de serviços, ONGs, clubes beneficentes, fundações diversas, entre outras, que prestam auxílio neste sentido a prefeituras com dificuldades econômicas.

Conseguir contribuições externas aos entes que precisam delas, já é uma dificuldade para alguns gestores municipais, os mais precários. Ao que se agrega outro escólio a ser vencido: ele reside no fato de cumprir com uma burocracia complexa e prolixa a ser vencida por funcionários municipais que não contam com a preparação para o cometido. São conhecidas as quantidades de documentos e antecedentes a serem reunidos para iniciar uma burocracia demorada e que só obstaculiza a tramitação de processos para conseguir o que se propõe.

Geralmente se desiste ante tanta tramitação, ou pior, os gestores municipais nem sequer o tentam por saber antecipadamente o que ocorrerá. Visando evitar às autoridades municipais entrar a lidar com a burocracia e facilitar os pedidos, firmas de assessorias e consultoria nesta área têm surgido. Elas realizam todos os procedimentos concernentes ao que a burocracia determina, cobrando pelos serviços prestados.

O anteriormente exposto implica refletir sobre o assunto. Resulta difícil pensar como as prefeituras irão enfrentar o desafio de adequar-se à nova Lei; são tantos os problemas econômicos e sociais a vencer que resulta utópico imaginar que se enquadrarão e nos prazos, já não respeitados (BERRIOS, 2011).

Naqueles municípios em que a pobreza é endêmica, o analfabetismo dominante, o saneamento básico não existe, as condições da saúde públicas são lastimáveis e a consciência política e ambiental não se conhecem, será um tremendo desafio.

Contudo, os objetivos propostos pela PNRS representam provocações que o governo federal está empenhado em materializar, com o apoio de toda comunidade, a pesar dos entraves difíceis de sortear; são obstáculos surgidos interna e externamente ao poder público, tarefa para os próximos anos.

Daqui que o poder público precise implementar – o mais rápido possível – a Lei, outorgando os recursos financeiros, técnicos e pessoal especializado indispensáveis. Caso contrário, só os estados e municípios melhor posicionados estarão em condições reais de cumprir com ela, relegando a segundo plano os menos favorecidos, o que seria perigoso, pois ampliaria ainda mais as enormes diferenças entre eles, o que contribuiria, involuntariamente, com a agudização da polarização e das assimetrias de todo tipo, ao fomentar as contradições, reproduzindo, assim de forma ampliada, as notáveis diferenças sociais e econômicas, típicas de um país em desenvolvimento.

Finalmente, cremos que a maior dificuldade na aplicação da Lei da PNRS reside no fato de que setores expressivos da comunidade – de todas as categorias sociais e em todas as unidades da federação –, ainda não desenvolveram uma consciência do significado dos seus postulados. A responsabilidade ante o meio ambiente

ainda é incipiente, rudimentar e centrada em setores ambientais mais visíveis e recorrentes (vegetação amazônica, atmosfera urbana, qualidade da água, por exemplo).

Acreditamos que, se as comunidades não apoiam nem participam efetivamente das iniciativas oficiais, qualquer e toda iniciativa em prol da correta gestão dos resíduos sólidos, está condenada ao fracasso ou produzir resultados pífios. Neste ponto é que cabe ao poder público papel fundamental como ente maior e reitor da atividade nacional.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para poder responder aos interesses dos três segmentos que esperam melhorias na gestão dos resíduos, quer dizer, o espírito do legislador que redigiu a Lei, o poder público, responsável pela gestão e pela qualidade de vida e ambiental da nação e pelas comunidades, em geral, que usufruirá os benefícios dela, será mister o esforço conjugado de todos os envolvidos e, assim, vencer os desafios que a PNRS impõe.

Neste sentido nos referimos ao conjunto de ações e atitudes que, obrigatoriamente, terão que ser implementadas para sua concretização. Entre outras medidas que poderiam ser pensadas, elencamos as seguintes a ser cumpridas, o mais rapidamente possível:

- a) Ditar todo o conjunto de normas legais que regulamente sua aplicação, normas que estão contempladas na mesma Lei;
- b) Obter e dispor dos recursos econômicos indispensáveis para que ela cumpra os objetivos propostos;

- c) Constituir os quadros capacitados de recursos humanos necessários para o bom planejamento, aplicação, gestão e supervisão de ela;
- d) Desenvolver e implementar ações para promover a educação e consciência ambiental em todas as comunidades;
- e) Adaptar e/ou reformular disposições que, na atualidade, são inaplicáveis à realidade;
- f) Constituir as estruturas institucionais, públicas e privadas, necessárias para que a gestão correta dos resíduos sólidos se transforme em realidade;
- g) Adaptar os processos produtivos e de comercialização de bens e serviços para reduzir a geração de resíduos;
- h) Buscar e incentivar mecanismos viáveis para incentivar o consumo medido e responsável por parte da comunidade;
- i) Propiciar a formação de empresas de assessoria e consultoria ambiental para dar suporte a municípios carentes;
- j) Criar linhas de financiamento e buscar parcerias para que prefeituras sem meios econômicos e técnicos possam conseguir os propósitos da Lei;
- k) Fomentar atitudes de responsabilidade compartilhada ante os resíduos e não ser mais só das prefeituras;
- l) Estabelecer mecanismos para implantar o princípio de protetor-recebedor através de incentivos e de premiação aos entes envolvidos para estimular o enquadramento e respeito à PNRS;
- m) Legislar para criar as medidas efetivas de controle e supervisão em todas as etapas da gestão dos resíduos;
- n) Aplicar o efetivamente o princípio de poluidor-pagador a aqueles que não observem as disposições contidas na PNRS e das normas ambientais.
- o) Promover atitudes e comportamentos de responsabilidade ante os resíduos por cada

gerador e não mais imputar às prefeituras a obrigação.

Sabemos que cumprir e levar à prática todos estes propósitos forma parte de um grande desafio para a sociedade brasileira a ser alcançado com o empenho de todos nós.

## REFERÊNCIAS

BERRÍOS, M.R. Transformaciones socio-espaciales derivadas de la recolección selectiva de la basura en Brasil. In: Anales del XI EGAL, vol. 1, p. 1-20. Bogotá: Edit. UN-FCH, 2007.

BERRÍOS, M.R. Challenges to apply the new Brazilian legislation on solid waste material. In: **Proceedings of Sardinia 2011. Thirteenth International Waste and Landfill Symposium.** Santa Margherita di Pula, Sardinia, IT.: CISA Publisher, p. , 2011.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Lei Nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010. –Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos-**. Brasília: Gráfica do Senado, 2010. p. 18.

GOVERNO COGITA ADIAR METAS DA PNRS. Sustentabilidade. Salvador, 2012. Disponível em: <<http://www.ibahia.com/detalhe/noticia/governo-cogita-adiar-metas-da-politica-nacional-de-residuos-solidos/>> Acesso em: 22 de novembro de 2012.

MORAES, J.A. de. Os consórcios públicos e a gestão integrada de resíduos em pequenos municípios do Estado do Ceará, Brasil. In: **Geonorte.** Manaus, edição especial, vol. 3, Nº, 4, p. 1171-1180, 2012.

ONU Organização das Nações Unidas; CENTRO DE INFORMAÇÕES DA ONU NO BRASI. Agenda 21 –Resumo-. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 3 a 14 de jun., 1992.

SANTOS, A. dos. **Liminar também libera acesso de catadores a aterro sanitário.** Campo Grande News; Campo Grande, MS. 05/jan. de 2013. Disponível em: <http://www.campograndenews.com.br/meio-ambiente/liminar-tambem-libera-acesso-de-catadores-ao-aterro-sanitario>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2013.