

# POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: O VIÉS DEMOCRÁTICO, COOPERATIVO E SOCIAL<sup>1</sup>

## NATIONAL ACT FOR SOLID WASTE: DEMOCRATIC, COOPERATIVE AND SOCIAL PERSPECTIVES

ANA CLARA GONÇALVES DISCACCIATI<sup>2</sup>

LARA DE PAULA SILVA<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo expõe uma avaliação da Lei nº12.305/2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a partir do enfoque jurídico-filosófico, na medida em que analisa o viés democrático, cooperativo e social que a legislação em questão demanda. Após um breve histórico e um questionamento acerca da definição de cidadania para o Direito, o trabalho aborda a educação ambiental como o mais importante instrumento para a eficácia da lei, pois a atitude deve provir do indivíduo, e não mais como uma tutela estatal permanente. Conclui-se que a logística reversa é o melhor sistema atualmente, mas que outras medidas poderiam ser incentivadas para a correta disposição dos resíduos sólidos.

**Palavras-chave:** resíduos sólidos, cidadania, educação ambiental, logística reversa

**Abstract:** The present work aims to evaluate the Law 12.305/2010, which provides for the National Act for Solid Waste, from the legal-philosophical approach, as it examines the democratic, cooperative and social perspectives in the matter. After a brief history and a survey about the definition of citizenship according to the law, the work concludes that environmental education is the most important tool for effectiveness in Law, as the initial step must come from the individual, and not as a permanent state custody. It also concludes that reverse logistics is nowadays the best system for the proper disposal of solid waste, but that other measures could be encouraged.

1 Artigo recebido em 03/08/2012 e aprovado em 20/05/2014.

2 Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Foi coordenadora discente do Grupo de Estudos em Direito Ambiental/UFMG. Contato: anaclaragd@uol.com.br

3 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: laradepaulas@gmail.com

**Keywords:** solid waste, citizenship, environmental education, reverse logistic

## I. Breve Histórico da legislação acerca do tema

Após mais de uma década tramitando no Congresso Nacional, a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos foi promulgada em 2010, sendo a primeira legislação federal a regular o tema dos resíduos sólidos produzidos pelo homem. As normas previstas na lei são um grande avanço na questão ambiental brasileira, uma vez que se impõe, no cenário nacional e internacional, a necessidade de se prover uma utilidade para o lixo, ou ao menos o correto descarte, de modo a não contaminar ou afetar o meio ambiente.

A Constituição da República de 1988 trouxe, no art. 225, apenas a previsão de sanções penais, civis e administrativas a pessoas físicas e jurídicas em caso de poluição do meio ambiente. Além disso, segundo o art. 23, VI, diz ser de competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em suas variadas formas. Em ambos dispositivos legais, o termo “poluição” tem uma conotação abrangente, demandando complementação por lei ordinária.

A ausência de leis causou uma lacuna em relação aos resíduos sólidos, de modo que os órgãos públicos começaram a emitir portarias e resoluções, o que era pouco eficiente para se estabelecer uma política ambiental adequada para o assunto e gerava insegurança jurídica, uma vez que são elaboradas por órgãos administrativos em um processo mais simples do que o legislativo, sendo passíveis de alterações e revogações a qualquer instante, sendo, portanto, atos administrativos.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) possuíam as normas, conceitos e penalidades mais abrangentes sobre resíduos sólidos: as resoluções do CONAMA regulamentavam a comercialização de produtos potencialmente poluidores, como petróleo (Resolução nº17/90) e o descarte de pilhas, baterias e pneus (Resolução nº 257/99, posteriormente revogada pela Resolução nº 401/2008); a ABNT emitiu a NBR 10004, na qual eram classificados os resíduos segundo a periculosidade.

Entretanto, ainda faltava uma norma geral que contivesse as diretrizes para que o adequado descarte de resíduos sólidos pudesse ser implementado em todos os entes da federação. Ocorreram diversas tenta-

tivas de se criar um sistema único para descarte de resíduos sólidos, sendo que o último projeto de lei sobre o tema foi o PL nº 203/91, convertido após 19 anos de tramitação na Lei nº 12.305/2010 pelo Congresso Nacional.

O Projeto de Lei de 2007 que visava instituir a Política Nacional dos Recursos Sólidos marcou a primeira vez em que o Poder Executivo lançou uma proposta de legislação ambiental, desde que o tema começou a ser amplamente discutido e legislado, principalmente após a promulgação da Lei nº 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente. Em 2010 foi promulgada a Lei nº 12.305/10, que finalmente estabelecia a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

## 2. Cidadania em debate

Diante do crescente modelo de individualidade que se observa nas sociedades atuais, propõe o professor Luis Alberto Warat (1994, p. 100) que os laços entre as pessoas estariam baseadas na ecologia, na cidadania e na subjetividade.<sup>4</sup> A ecologia decorre da necessidade de um meio ambiente em comum para todos, como forma de sobrevivência. A subjetividade seria o respeito pelas diferenças e a aceitação de uma sociedade multifacetada. Entretanto, a cidadania ainda é um tema distante da realidade social, principalmente o termo “eco-cidadania”, trabalhado por Luis Alberto Warat.

A cidadania está contida no art. 1º da Constituição da República de 1988 como um dos fundamentos do Estado brasileiro. Segundo o professor José Afonso da Silva (2010, p.141),<sup>5</sup> a cidadania seria um princípio fundamental relativo ao regime político, uma vez que corresponderia aos indivíduos capazes de exercer os direitos políticos de votar e ser votado. Outra concepção apontada pelo autor é a ideia de cidadania incluída no Estado Democrático, que se funda no princípio da soberania popular, impondo-se a participação efetiva do povo na coisa pública. Destarte, cidadania seria também a faculdade e o dever de opinar nas decisões do Poder Público.

---

4 WARAT, Luis Alberto. *Eco-cidadania e Direito: alguns aspectos da modernidade, sua decadência e transformação*. Tradução de Jose Luis Bolzan de Moraes. Revista Sequência n. 28, jun 94. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis. P. 96-110.

5 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 33ª edição. São Paulo: Malheiros Editores: 2010 p. 141.

Entretanto, acreditamos que a cidadania não deveria se restringir ao título de eleitor, requisito necessário para, por exemplo, propor uma ação popular, um meio processual democrático para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

## 2.1 - Princípio da participação para cidadania ambiental

No Direito Ambiental, que tutela um direito difuso, a possibilidade de agir é intrínseca como um princípio. O princípio da participação está contido no art. 225 da Constituição Federal, que assim diz:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.** (grifo nosso)

Como gestores cooperativos, o Poder Público e a sociedade civil devem trabalhar em conjunto, cada um com suas atribuições devidas, para melhor proteger o meio ambiente. A população tem o direito de ser ouvida e devem ser realizadas audiências públicas acerca de diversos temas e fatos que poderão acarretar prejuízos e danos àquela comunidade, como, por exemplo, a instalação de um grande empreendimento com alto potencial poluidor.

Ressalta-se que as atitudes necessárias para haver uma cidadania ambiental não se restringem aos maiores de 18 anos ou indivíduos entre 16 e 18 anos que já tenham realizado o alistamento eleitoral. Isso decorre do fato de que a cidadania ambiental não é restringida pelo conceito estrito constitucional de cidadania, ou seja, aquele que vota e pode ser votado, sendo aplicada a todos os indivíduos da sociedade.

Luis Alberto Warat(1994, p. 98)buscou relacionar a cidadania ambiental com o Direito, de modo que a “eco-cidadania” seria o direito ao futuro e é assim definido pelo professor:

*Proponho a denominação “eco-cidadania” como referência globalizante de uma resposta emancipatória sustentável, baseada na articulação da subjetividade em estado nascente, da cidadania em estado de mutação e da ecologia no conjunto de suas implicações. (...) A “eco-cidadania” representa uma transformação ética, estética, política e filosófica profunda.<sup>6</sup>*

---

6 WARAT, Luis Alberto. *Eco-cidadania e Direito: alguns aspectos da modernidade, sua decadência e transforma-*

A obrigatoriedade de manter a qualidade do meio ambiente implica em criação de redes na comunidade para se atingir este fim. Moradores de um bairro, consumidores e fabricantes, colegas de trabalho, ou seja, cada grupo se mobilizaria para agir como pode, reforçando a frase mundialmente famosa “Agir localmente, pensar globalmente”, criada pela Primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, que presidiu a Conferência de Estocolmo para Mudanças Climáticas da ONU.

No conceito de cidadania ambiental também podem ser incluídos três pilares básicos: solidariedade, respeito e preservação. A ausência de um conceito mais abrangente que o de cidadania do Direito Constitucional ainda carece de uma definição precisa, visto que o Direito Ambiental ainda é um ramo muito novo.

### 3.A Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos

#### 3.1. O viés democrático:

##### 3.1.1 - Princípios da PNRS

Como autêntico regime jurídico incluído em um Estado que se pretende Democrático de Direito, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos traz expressa uma série de princípios aplicáveis a este regramento.

Segundo Alexy (2002, p. 27),<sup>7</sup> “Os princípios são normas de um tipo completamente distinto. Estes ordenam otimizar. Como tais, são normas que ordenam que algo deve ser feito na maior medida fática e jurídica possível. (...) Os direitos baseados em princípios são direitos *prima facie*”<sup>8</sup>

Por esta caracterização, compreende-se a importância da consagração pela Lei 12.305/2010 de princípios tradicionais como o da prevenção e da precaução, além dos da informação, controle social, proporcionalidade e razoabilidade. Esses princípios consagrados pela lei se elevam de importância no debate sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois constituem critérios de interpretação que tornará alguns meros dispositivos legais direitos “*prima facie*”, que devem ser garantidos antes de qualquer outro, tendo conteúdo amplo, aplicando-se na maior medida possível.

---

ção. Tradução de Jose Luis Bolzan de Moraes. P. 98

7 ALEXY, Robert. *Derecho y razonpractica*. México: Distribuciones Fontamara, S.A, 2002 Pág 27

8 No original: Los principios son normas de un tipo completamente distinto. Estos ordenan optimizar. Como tales, son normas que ordenan que algo debehacerse en lamayor medida fática y jurídicamenteposible. (...) Derechos que se basan em principiosonderechos *prima facie*.

Novos princípios ganham destaque na lei, como o da visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública. Tal princípio conclama o intérprete da lei a aplicá-la levando em conta as variadas consequências que a política mal implantada pode gerar em diversos planos que compõem a vida em sociedade. Outro princípio que merece atenção é o da ecoeficiência<sup>9</sup>, Este princípio, aplicado em sua maior amplitude, justificará a possibilidade do Poder Público tomar medidas de regulação do mercado ou não, de forma a proporcionar a inclusão dos resíduos sólidos na cadeia produtiva, passando a ter valor econômico.

### 3.1.2 - O Estado Ambientalmente Sustentável Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito é uma concepção que se desdobra no tempo, pois a sociedade se transforma e passa a ter novos valores e, portanto, demanda novas normas que sejam recepcionadas pela Constituição.

O mundo, carecendo de sustentabilidade ambiental, já sofrendo as consequências das arbitrariedades que devassaram a natureza em todos os seus aspectos e desequilibraram o meio ambiente ao longo das décadas, gerou uma transformação nos valores da humanidade. Dessa forma, o Estado Democrático de Direito se ajusta para recepcionar este novo ideal de proteção ao meio ambiente e, por isso, pode-se falar em um novo modelo que se pretende alcançar, um Estado Democrático Ecologicamente Sustentável de Direito. Paulo Affonso Leme Machado (2001, p. 137) esclarece:

O Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais – das águas e da fauna, mas como um gestor ou gerente que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens ‘do uso comum do povo’, concretizando um ‘Estado Democrático e Ecológico de Direito’.<sup>10</sup>

9 Ecoeficiência é definida pela própria lei como a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e levem 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 (Lei 12305/2010, art. 6<sup>a</sup>, V)

10 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19<sup>a</sup> edição. Malheiros Editores: São Paulo,

A concepção mais moderna de Estado Ambientalmente Sustentável Democrático de Direito, então, deve se efetivar na legislação dos países e nos tratados internacionais, vez que um dos seus principais aspectos constitui a supremacia da lei em face do Poder Público. Um exemplo de legislação que triunfou nesse aspecto é a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2010.

Essa lei traz em seu bojo diversos mecanismos de concreção desse ideal, vez que se preocupa não só com a proteção do meio ambiente de forma estrita, mas dialoga com a ordem jurídica e com os demais valores do Estado Democrático de Direito.

Pode-se mencionar dois mecanismos principais: a valorização da cidadania participativa na gestão dos resíduos sólidos e o reconhecimento do valor social do trabalho, sendo que ambos são expressamente abordados pela Constituição da República no art. 1º.<sup>11</sup> Sob o ponto de vista abordado nos tópicos anteriores, a cidadania é fomentada pela Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos de duas formas diferentes: garantindo o direito à informação e ao controle social e delegando competências à sociedade civil.

### 3.1.3 - A garantia à informação e ao controle social

Segundo o art. 3º, inciso VI da Lei nº 12.305/2010, controle social é o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;”. Dessa forma, a lei se propõe a esclarecer que a ideia de controle social abrange a garantia da informação para qualquer cidadão no que concerne aos procedimentos de que tratam a lei e a garantia que essa adequada informação propicie a participação popular na política pública de resíduos sólidos em todas as suas fases.

Como instrumento para atender à exigência de informação, a Política Nacional de Resíduos Sólidos traz no art. 8º a integração ao SINIR – Sistema Nacional de Informação sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, ao SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico e ao SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente. Todos esses sistemas têm um mesmo denominador comum: proporcionar à população o acesso à informação relativa ao meio ambiente.

---

2011, p. 137

11 Este último componente será analisado com mais profundidade no item “o viés social” deste mesmo artigo.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos é imperativa ao determinar algumas diretrizes para serem seguidas por esses sistemas nacionais de informação, como o assegurado no art. 14 da Lei nº 12.305/2010: É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, e no art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007. Os próprios planos devem, ainda, dispor sobre os meios a serem utilizados para o controle e fiscalização da sua implementação e operacionalização, assegurando-se, sempre, o controle social.

São nas audiências e consultas públicas que os diversos setores sociais poderão influir na criação do plano que regerá a atuação política na gestão dos resíduos sólidos por prazo indeterminado. A importância, então, dessas audiências e consultas públicas, advém da oportunidade que é dada ao cidadão, às ONGs, às empresas, enfim, a todos aqueles preocupados com a gestão dos resíduos sólidos no país e que desejam participar das decisões sobre assunto. Pode-se dizer que nessa fase se potencializa o exercício da cidadania em um dos seus preceitos mais fundamentais – a interferência nas decisões do Poder Público, que importa a toda sociedade brasileira, tendo em vista as várias políticas públicas que frustraram as expectativas do povo, demonstrando a inabilitação dos governos para gerir sozinhos a máquina pública. É necessário o controle popular e as audiências e consultas públicas são um meio democrático de divulgar informações e convocar a sociedade civil a participar.

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos é, portanto, completa nos meios para garantir a informação e o controle social pela coletividade, o que foi feito acertadamente pelo legislador, vez que ambas garantias constituem elementos fundamentais de composição do ideal de um Estado Democrático Ecologicamente Sustentável de Direito.

### **3.1.4 - A atribuição de competências à sociedade civil**

O conceito de cidadania, componente do Estado Democrático Ecologicamente Sustentável de Direito, abrange o aspecto da participação. A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos busca a concretização desse princípio não só abrindo espaço e dando as informações adequadas para a sociedade civil participar. Ela também atribui competências para proporcionar um ideal gerenciamento dos resíduos sólidos e para fomentar

a participação dos vários setores sociais na política pública. Sendo assim, aplica-se toda coletividade, expondo expressamente no art. 1º, parágrafo 1º, que “Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.”

Ao falar em “todas as pessoas físicas e jurídicas”, a Lei nº 12.305/2010 é abrangente, pois se aplica a toda a coletividade. Mais uma vez a lei reitera o ideal democrático contido na Constituição de República de 1988, no art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (...).”

Pode-se dizer que a única exceção que a lei permite para a não-observância da lei é no caso de esta pessoa física ou jurídica não ser responsável pela geração de resíduos sólidos, incluindo dentro deste conceito a atividade de consumo (Lei nº 12.305/2010, art. 3º, IX). No entanto, a exclusão de qualquer pessoa, partindo desse critério, é impensável nos dias atuais. A consagração da sociedade de consumo e a produção em massa para atender a todas as necessidades criadas para o ser humano geram uma contínua produção de resíduos sólidos, de forma que se pode entender a impossibilidade de sobrevivência de qualquer um que não seja gerador destes. O acesso a qualquer meio que possibilite a sobrevivência do ser humano, nos dias de hoje, está condicionado ao beneficiamento por uma cadeia produtiva que também é produtora de resíduos sólidos. Um ser humano não inserido, portanto, na coletividade produtora de resíduos, está vivendo em estado primitivo e liberto de qualquer regulação pela sociedade, inclusive pela lei de que trata esse artigo.

Na segunda parte do artigo em estudo, a lei enfatiza: “eas [pessoas] que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.”. Essas pessoas não estão excluídas da coletividade, em razão do que já foi exposto. A intenção da lei ao dispor dessa forma foi a de enfatizar a enorme participação destes dois últimos agentes para o gerenciamento de resíduos sólidos e, portanto, a sua responsabilidade quanto ao mesmo.

Segundo a Lei nº 12.305/2010, a definição de gestão integrada de resíduos sólidos, expressa no art. 3º, XI, é o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as

dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável. Dispõe, ainda, sobre o conceito de gerenciamento de resíduos sólidos, que passa a ser o conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequados dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei, segundo art. 3º, X.

Assim, pode-se entender que as pessoas que desenvolvem atividades relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento dos resíduos sólidos constituem, em primeiro lugar, o Poder Público, incluindo o legislador que vai dispor sobre assunto relacionado ao tema; o administrador público que determinará diretrizes para implantação da política; os servidores, empregados públicos ou qualquer ou qualquer outro agente público que estiver exercendo atividade relacionada à política, seja apenas a de prover informações para o público, seja a de fiscalização da aplicação das normas da política; e em segundo lugar, porém com o mesmo grau de responsabilidade, as empresas responsáveis pela aplicação do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, incluindo seus administradores, funcionários e os serviços que contratar para este fim. Tais pessoas têm uma especial importância para a funcionalidade da Política e, por isso, receberam uma ênfase maior pelo legislador.

Destarte, pode dizer que, sendo que toda a coletividade está sujeita às obrigações impostas pela Lei nº 12.305/2010, esta dispôs expressamente os deveres de cada setor dessa coletividade. É o que a lei chamou de “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”, que significa conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos (art. 3º).

Um dos meios pelos quais se dará essa responsabilidade compartilhada por toda a coletividade será através do sistema de logística reversa. Ambos os temas serão aprofundados mais minuciosamente neste mesmo artigo mais adiante.

## 3.2. O viés cooperativo

### 3.2.1 - A cooperação entre os entes federados

O modelo de gerenciamento dos resíduos sólidos produzidos no país instituído pela Lei nº 12.305/2010 é cooperativo, demandando uma aliança entre os próprios entes federados integrantes do poder público. Assim, a lei nomeia em seu art. 8º, XIX, como instrumento da política “o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre entes federados, com vista à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos”.

O fundamento para a adoção desse instrumento é em razão da eleição do município como ente responsável pela gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seu território, sendo sensível para o problema dos municípios pequenos, incapazes de destinar recursos suficientes para uma gestão apropriada, nos moldes traçados por ela.

Atento a essa questão e buscando conciliar os interesses dos municípios para prover um adequado tratamento da questão, a PNRS trouxe diversos mecanismos de incentivo à criação não só de consórcios público, mas de outros mecanismos de cooperação entre os entes federados. Pode-se citar, por exemplo, a incumbência reservada aos Estados de promover a integração nas regiões metropolitanas, nas aglomerações urbanas e nas microrregiões, instituídas mediante lei complementar, conforme determinado pela Constituição da República. Esta providência, porém, deve ser tomada secundariamente à solução consorciada.

A PNRS elegeu o consórcio público como mecanismo primordial de planejamento e execução das atividades necessárias à gestão dos resíduos sólidos. Faz isso, pois o consórcio é um instrumento por excelência de coordenação entre entes federados, que possui como fundamento para a sua criação algumas hipóteses em que um ente federativo não é capaz sozinho de arcar com as responsabilidades que a lei o reserva, tornando-se necessária a colaboração e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros entes na sua realização. Como bem expõe Hely Lopes Meirelles (2008, p. 377): “Desse modo consegue-se executar serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada.”<sup>12</sup>

12 MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2008P. 377

O consórcio público demonstra ainda sua pertinência, vez que já possui um marco regulatório, a Lei nº 11.107 de 2005, que o define sempre como pessoa jurídica e, portanto, capaz de contrair direitos e obrigações. O consórcio pode, por isso, firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo. Assim, o consórcio constitui meio versátil de cooperação entre os entes federados e por isso este foi eleito adequadamente pela PNRS para atender às suas finalidades.

Como meio de incentivar a cooperação entre os entes federados, a Lei nº 12.305/2010 prevê nos seus artigos 16, parágrafo primeiro, e 18, parágrafo primeiro, a destinação priorizada dos recursos da União para os Estados que instituírem microrregiões e para os municípios que se consorciarem, respectivamente. Tendo em vista esse fato, incumbia ao Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a Política, tratar mais minuciosamente sobre a questão, o que não foi feito.

A falta de regulamentação apropriada pelo executivo destes dispositivos gera insegurança jurídica para os entes federados quanto às formas e limites de acesso aos referidos recursos, que foram deixados a cargo de um simples regulamente administrativo tratar. Percebe-se, portanto, que a Política buscou facilitar a atuação dos entes federados que cooperarem entre si, facultando aos municípios soluções consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos e a possibilidade de elaborarem um plano intermunicipal de gestão de resíduos sólidos, que suprirá a necessidade de um plano municipal para cada um.

Segundo dados da versão preliminar do Plano Nacional de Gerenciamento de Resíduos Sólidos<sup>13</sup>, constatou-se que existia no Brasil, em 2008, apenas 20 consórcios públicos organizados para manejo de resíduos sólidos, que abrangem 176 municípios das regiões sul, sudeste e nordeste e que atendem a uma população de 4,5 milhões de habitantes. Paralelamente o referido plano registrou que a coleta é o principal instrumento de gestão dos resíduos, sendo que nas áreas urbanas o índice é de 90%, mas nas áreas rurais é de apenas 33%. Dados esses índices, o plano conclui pela necessidade de desenvolver programas de coleta nas áreas rurais (HENDGES, 2011).<sup>14</sup>

---

13 Disponível no site do Ministério do Meio Ambiente: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

14 HENDGES, Antonio Silvio. *Diagnóstico de resíduos sólidos no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2011/11/17/diagnostico-dos-residuos-solidos-no-brasil-artigo-de-antonio-silvio-hendges/>> Acesso em 13 dez 2011

O panorama desses dados revela a necessidade de organização de consórcios para as áreas rurais desassistidas pela coleta de lixo, normalmente composta de municípios pequenos, sem os recursos financeiros demandados pelo programa.

### 3.2.2 - A importância da Educação Ambiental;

Como disposto no início de seu livro, Luís Paulo Sirvinskas (2011, p. 58) expõe: “(...) a consciência ecológica está intimamente ligada à preservação do meio ambiente.”<sup>15</sup> Primeiramente devido à preocupação com a saúde humana (ponto principal da Conferência de Estocolmo<sup>16</sup>, em 1972), a sociedade mundial percebeu a importância que deve ser dada ao meio ambiente e à sua manutenção como elemento essencial à qualidade, e posteriormente, à sobrevivência humana.

Em 1999 foi regulado o art. 225, § 1º, com a publicação da Lei nº 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Com o estabelecimento de diversos princípios, objetivos e a obrigatoriedade do conteúdo nas escolas fundamental e de ensino médio, pode-se afirmar que a mudança de paradigma da sociedade perante a importância do meio ambiente está gradualmente sendo alterada.

A PNRS traz em seu art. 5º a previsão de articulação com a Política Nacional de Educação Ambiental, além de estabelecer a educação ambiental como instrumento da PNRS. Doravante, tem-se que a conscientização social acerca do tema “lixo” é de vital importância para o legislador, na medida em que os cidadãos também são responsáveis pelo correto descarte dos resíduos sólidos. A Lei nº 12.305/2010 também prevê outros mecanismos que visam promover a educação ambiental da sociedade como, por exemplo, a logística reversa.<sup>17</sup> Além disso, ela traz a definição, entre outros, dos padrões de consumo sustentáveis, tanto para a atual como para as futuras gerações (art. 3º, XIII), o que deve ser ensinado desde a primeira infância, a fim de se firmar valores socioambientais em consonância com a realidade vigente mundialmente.

15 SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9ª Ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2011. P. 58

16 Declaration Of The United Nations Conference On The Human Environment. Texto em inglês disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>> Acesso em 21 mai 2012

17 O tema da logística reversa será discutido mais adiante.

### 3.2.3 - A responsabilidade compartilhada:

O viés cooperativo da Política Nacional de Resíduos Sólidos não se restringe apenas à atuação das várias esferas do poder público. Não é suficiente, para uma eficiente gestão do lixo produzido no país, que a Administração Pública avoque para si todas as competências de controle do ciclo de vida dos produtos, para que estes tenham sua destinação adequada.

A Lei nº 12.305/2010, não só foi sensível a esse fenômeno, como também consolidou um novo conceito de participação popular na vida do Estado. Cada membro da sociedade, seja pessoa física ou jurídica, deve cooperar para a eficiência das políticas públicas, sendo responsabilizado pela não observância de suas obrigações legalmente instituídas. Assim, buscou-se, com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, retirar do Estado o grande fardo de conduzir isoladamente a questão do acúmulo de lixo nas cidades e convocar a sociedade civil a participar desse processo.

Pode-se separar a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos em quatro grandes blocos: a) A responsabilidade do Poder Público; b) A responsabilidade do titular de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; c) A responsabilidade do setor empresarial, entendido como os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes; d) A responsabilidade do consumidor.

Ao Poder Público cabe, de forma muito resumida, a elaboração dos planos federal, estadual, municipal, regionais e intermunicipais, celebrar acordos setoriais com o setor empresarial, celebrar de termo de compromisso com o setor empresarial, visando o estabelecimento da logística reversa, estabelecer os procedimentos de logística reversa por meio de decreto que deverá, necessariamente, ser precedido por Consulta Pública, promover a integração de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, buscar soluções consorciadas, atuar, subsidiariamente, com vistas a minimizar ou cessar o dano (assegurando-se o ressarcimento integral ao Poder Público pelos responsáveis pelo dano) e promover meios de fomento ao funcionamento da Política

Quanto à responsabilidade do titular de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, a este cabe a prestação e organização direta ou indireta dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a implantação do sistema de coleta seletivas e a definição dos procedimentos para o acondicionamento adequado e disponibilização dos resíduos sólidos objeto da coleta seletiva.

No que diz respeito à responsabilidade do setor empresarial, entendido como fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, estes devem elaborar o plano de gerenciamento de resíduos, além de implementá-lo, mesmo que seja contratado serviço terceirizado. Cabe, ainda, ao setor empresarial, disponibilizar ao Poder Público, com periodicidade anual, informações completas e atualizadas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade e observar o disposto no art. 31 e 32 da Lei nº 12.305/2010, que trata das embalagens a serem comercializadas. Por fim, deve também estruturar e implementar o sistema de logística reversa, segregar e disponibilizar os resíduos sólidos na forma estabelecida pelo titular de limpeza urbana e celebrar acordos setoriais e termos de compromisso com o Poder Público.

Por fim, aos consumidores foram atribuídas as responsabilidades de efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens objetos da logística reversa, sempre que for instituído o sistema de coleta seletiva no município, disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para a coleta ou devolução, segundo as determinações do titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. É bom esclarecer que o gerador de resíduos sólidos domiciliares tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pela coleta seletiva, com a devolução.

Face a essa exposição, quer-se destacar que as competências atribuídas pela lei aos vários setores da sociedade e ao Poder Público buscam uma mobilização por parte de todos, para que, coordenados ao sistema instituído, possam garantir a destinação adequada dos resíduos sólidos, evitando que estes fiquem à deriva, contaminando rios e o solo. Cumpre enfatizar que a lei não propôs um sistema ideal pautado na necessidade de uma vinculação moral da sociedade para que este funcione. A lei instituiu formas de fiscalização e de responsabilização, sendo que todos aqueles que desrespeitarem o disposto da lei estarão sujeitos à incidência da Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre sanções administrativas e penais decorrentes de atos lesivos ao meio ambiente.

### 3.2.4 - A questão da Logística Reversa

A logística reversa (ou inversa) é um sistema utilizado há algum tempo em diversos países, como o conhecido *recall*, em situações

nas quais se descobre algum defeito nos produtos. Entretanto, o viés ambiental ainda não era valorizado, e os rejeitos eram constantemente alocados junto a outros tipos de resíduos, potencializando problemas ambientais e de saúde. No Brasil, a logística reversa ainda não havia sido regulamentada. A Lei nº 12.305/2010 trouxe em seu art. 8º a logística reversa como um dos instrumentos que serão utilizados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos para a correta destinação dos descartes pós-consumo. Pode-se dizer que é uma compreensão nova por parte do legislador pátrio, uma vez que inclui, além da sociedade, conforme foi analisado no ponto sobre cidadania, também os fabricantes, distribuidores e comerciantes de produtos cujos resíduos podem causar malefícios ao meio ambiente.

Em trabalho realizado em 1998, os autores Rogers e Tibben-Lembke (2011)<sup>18</sup> estudaram não apenas a recorrente face ambiental da logística reversa, mas também os impactos econômicos, que, de acordo com os autores, correspondem a 10,7% da economia norte-americana, uma vez que as empresas destinam cerca de 4% dos gastos em custos de logística.<sup>19</sup> A logística inversa é definida pelos autores como:

(...) o processo de planejamento, implementação e controle da eficiência e eficácia e dos custos, dos fluxos de matérias-primas, produtos em curso, produtos acabados e informação relacionada, desde o ponto de consumo até ao ponto de origem, com o objetivo de recapturar valor ou realizar a disposição adequada. (grifo nosso)<sup>20</sup>

Ao se dividir a responsabilidade entre consumidores e os participantes na cadeia produtiva pela correta destinação de materiais como, por exemplo, 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, produtos eletroeletrônicos e seus componentes, entre outros, a nova legislação instituiu um objetivo, mas que talvez ainda esteja longe de ser alcançado. A ausência de uma agência reguladora, que delimite quais empresas estariam obrigadas a realizar a logística reversa, em um primeiro momento, devido ao produto consumido ou à quantidade produzida, torna a adesão voluntária à prática da logística

---

18 ROGERS, Dale S., TIBBEN-LEMBKE Ronald S. *Going Backwards: Reverse Logistics Trends and Practices*. Disponível em: <<http://www.rlec.org/reverse.pdf>> Acesso em: 10 dez 2011

19 ROGERS e TIBBEN-LEMBKE. *Going Backwards: Reverse Logistics Trends and Practices*. p. 20

20 No original: "The process of planning, implementing, and controlling the efficient, cost effective flow of raw materials, in-process inventory, finished goods and related information from the point of consumption to the point of origin for the purpose of recapturing value or proper disposal." P. 17

reversa. Entretanto, impõe-se um paradoxo: a participação da sociedade, seja como empreendedores ou como consumidores, é viável somente com a presença estatal, regulando e delimitando? Será que eles não possuem a necessária educação ambiental para compreender que o retorno dos resíduos é vital para a correta disposição final?

Ainda são poucos os postos de recolhimento e a sociedade civil ainda não está habituada a este mecanismo. Acreditamos, contudo, que as pessoas podem se conscientizar por si sós, de modo a agirem não apenas para “estarem dentro da lei”, mas também para a própria comunidade na qual estão inseridas.

### 3.3. O viés social

Em três momentos a Lei nº 12.305/2010 trata da questão relativa aos catadores: primeiramente, dispõe que constitui objetivo da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, entre outros, promover a inclusão dos catadores de material recicláveis e reutilizáveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada. A Lei ainda determina que o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos deve conter programas e ações que possibilitem a participação dos catadores de material recicláveis na Política. E, por último, que a sua participação seja regulamentada por regulamento do Poder Público.

A lei pode ser considerada falha em dois aspectos: o primeiro é que constitui objetivo da lei não a inclusão social dos catadores de papel, mas a inclusão deles na Política; assim, estes permanecem prestando um serviço de caráter essencial para o Poder Público, sem o qual a Política de Resíduos Sólidos não pode funcionar, mas que continuam sem qualquer garantia legal que traga a previsão de melhoria de vida para eles. A lei foi desatenta a este problema social, perdendo a oportunidade de regular a questão, mesmo prevendo-a principiologicamente. Aquela prevê como princípio o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania. Esta previsão, porém, apesar da importância primordial dos princípios para o regulamento brasileiro, não é efetiva, pois em nada pode mudar a realidade social, carecendo de complementação por normas mais específicas.

O outro ponto falho é que de pouco valor tem também a normatização através de Regulamento da inclusão dos catadores na Política,

visto que, por ter pouca força vinculativa, o regulamento não pode ser aplicado como se lei fosse. Um exemplo é o reconhecimento da importância dos catadores de lixo já foi analisado em diversos trabalhos, tanto sob o ponto de vista econômico (as cooperativas) quanto sob o ambiental (o papel da reciclagem e da coleta seletiva para a gestão ambiental). Sem os catadores, que visam primeiramente à fonte de renda do que à preservação do meio ambiente, pois é o meio de sobrevivência encontrado por eles, o Brasil não estaria entres os países que mais reciclam alumínio e papelão no mundo. Murilo Teixeira e Telma Malheiros (2004) incluem as cooperativas de catadores como um exemplo de política de desenvolvimento que são base da Agenda 21: “As cooperativas de catadores de lixo integram-se [...] como uma medida que abrange além da questão do lixo, também o problema da desigualdade social e da cidadania, gerando renda para pessoas excluídas do mercado de trabalho formal, devido principalmente à baixa qualificação.”

Se não fosse pelo trabalho que nelas desenvolvem, estariam fora do mercado de trabalho, sem qualquer fonte de renda, possibilitando ao homem comum uma melhoria em seu nível de vida, através da valorização do seu trabalho, respeitando-lhe e preservando-lhe a livre iniciativa. (POLÔNIO, A., 1999, p.42)<sup>21</sup>

Mesmo antes da promulgação da Lei<sup>o</sup> 12.305/2010, alguns municípios e/ou empresas se mobilizaram para firmar parcerias com as associações de catadores de lixo, uma vez que, no primeiro caso, as despesas com a destinação do lixo é responsabilidade dos municípios e, no segundo, as empresas já se adequavam à logística reversa, que tanto atraía consumidores como diminuía custos. Tem-se, por exemplo, a Política Pública de Coleta Seletiva com Inclusão dos Catadores e Catadoras da Cidade de São Paulo, que já em 2008 firmou propostas acerca das condições de trabalho, educação ambiental e capacitação dos catadores.<sup>22</sup>

21 POLÔNIO, A. *apud* TEIXEIRA, Murilo e MALHEIROS, Telma Maria Marques. *Cooperativas de catadores de lixo - um processo de inclusão social*. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rc=t=j&q=exemplo%20integra%C3%A7%C3%A3o%20catadores%20de%20lixo&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.aedb.br%2Fseget%2Fartigos04%2F140\\_ARTIGO%2520CATA-DORES%2520DE%2520LIXO%25202.doc&ei=aKTmTozpLoTWgQebsYX0CA&usg=AFQjCNHwVzl-jpiUw67ehmXMrA2ZL93ea7A](http://www.google.com.br/url?sa=t&rc=t=j&q=exemplo%20integra%C3%A7%C3%A3o%20catadores%20de%20lixo&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.aedb.br%2Fseget%2Fartigos04%2F140_ARTIGO%2520CATA-DORES%2520DE%2520LIXO%25202.doc&ei=aKTmTozpLoTWgQebsYX0CA&usg=AFQjCNHwVzl-jpiUw67ehmXMrA2ZL93ea7A)> Acesso em 13 dez 2011

22 SÃO PAULO. Política Pública de Coleta Seletiva com Inclusão dos Catadores e Catadoras. Disponível em <[http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/PolíticasPublicasColetaSeletivaInclusaosdosCatadores\\_Catadoras.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/PolíticasPublicasColetaSeletivaInclusaosdosCatadores_Catadoras.pdf)> Acesso em 20 fev 2012

Por fim, percebe-se que o movimento para a inclusão desta classe de trabalhadores não foi fruto da Lei de Política Nacional dos Resíduos Sólidos, mas sim uma medida que já era empreendida e que apenas foi reforçada, ainda que apenas via carta de intenções, como está previsto na legislação em questão.

## 4. Conclusão

A implantação da PNRS não será tarefa fácil, pois possui metas ambiciosas a serem implantadas de imediato. O Brasil precisará conjugar a vontade política e, principalmente, uma administração pública eficiente que não só cumpra com suas obrigações legais como fiscalize a atuação dos demais setores da sociedade. A somatória desses fatores e de uma intensa política de educação ambiental voltada para a questão dos resíduos sólidos poderá transformar esses rejeitos em recursos econômicos, gerador de trabalho, emprego e riquezas.

Mais do que isso, a PNRS institui não só uma nova modalidade econômica de manejo dos resíduos sólidos. Ela propõe um ideal cidadão, pois retira do Poder Público a carga de arcar com o gerenciamento dos resíduos sólidos quase que isoladamente e determina que cada cidadão deve participar, seja atuando como simples consumidor ou catador de lixo, ou mesmo como diretor de uma grande empresa ou simples funcionário de estabelecimentos comerciais. Todos não são apenas convidados a participar da política. São obrigados a isso, sendo responsáveis pela não-cooperação com o bem comum, devendo dar satisfações ao poder público, sofrer consequências civis, administrativas e até criminais.

A PNRS busca o ideal de um Estado Ecologicamente Sustentável de Direito. Isso porque tem princípios próprios que informam a necessidade de a sociedade civil fiscalizar o poder público e deste dispor todas as informações que esta precisa. Assegura, ainda, que a Administração Pública observará os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade ao desenvolver as suas atividades, o que evidencia a rejeição pela lei de qualquer abuso de poder no gerenciamento e fiscalização da PNRS.

São grandes esses avanços em temas de cidadania, cooperação e democracia, vez que serve de exemplo para toda a política ambiental do país que deve seguir os rumos da PNRS.

## Referências bibliográficas

ALEXY, Robert. *Derecho y razon practica*. México: Distribuciones Fontamara, S.A, 2002

HENDGES, Antonio Silvio. *Diagnóstico de resíduos sólidos no Brasil*. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2011/11/17/diagnostico-dos-residuos-solidos-no-brasil-artigo-de-antonio-silvio-hendges/>> Acesso em 13 dez 2011

MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2011

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2008

ROGERS, Dale S., TIBBEN-LEMBKER Ronald S. *Going Backwards: Reverse Logistics Trends and Practices*. University of Nevada, Reno. Center for Logistics Management. 1998 Disponível em: <<http://www.rlec.org/reverse.pdf>> Acesso em: 10 dez 2011

SÃO PAULO. *Política Pública de Coleta Seletiva com Inclusão dos Catadores e Catadoras*. Disponível em: <[http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/PoliticPublicasColetaSeletivaInclusaodosCatadores Catadoras.pdf](http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/PoliticPublicasColetaSeletivaInclusaodosCatadoresCatadoras.pdf)> Acesso em 20 fev 2012

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª edição, Malheiros Editores: São Paulo, 2010

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9ª Edição. Editora Saraiva: São Paulo, 2011

TEIXEIRA, Murilo e MALHEIROS, Telma Maria Marques. *Cooperativas de catadores de lixo – um processo de inclusão social*. 2004. I Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Associação Educacional Dom Bosco. Disponível em: <[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=exemplo%20integra%C3%A7%C3%A3o%20catadores%20de%20lixo&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.aedb.br%2Fseget%2Fartigos04%2F140\\_ARTIGO%2520CATADORES%2520DE%2520LIXO%25202.doc&ei=aKTmTozpLoTWgQebsYX0CA&usq=AFQjCNHwV-zljpiUw67ehmXMrA2ZL93ea7A](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=exemplo%20integra%C3%A7%C3%A3o%20catadores%20de%20lixo&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.aedb.br%2Fseget%2Fartigos04%2F140_ARTIGO%2520CATADORES%2520DE%2520LIXO%25202.doc&ei=aKTmTozpLoTWgQebsYX0CA&usq=AFQjCNHwV-zljpiUw67ehmXMrA2ZL93ea7A)> Acesso em 13 dez 2011

UNITED NATIONS. *Declaration Of The United Nations Conference On The Human Environment*. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>> Acesso em 21 mai 2012

WARAT, Luis Alberto. *Eco-cidadania e Direito: alguns aspectos da modernidade, sua decadência e transformação*. Tradução de Jose Luis Bolzan de Moraes. Revista Sequência, Florianópolis. n. 28, jun1994.P. 96-110.

