

A RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS NO GERENCIAMENTO AMBIENTAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

RESPONSIBILITY OF THE COMPANIES IN THE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF SOLID WASTE

LA RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS

Victor Pedrosa

RESUMO: A importância deste trabalho consiste em analisar e compreender a gestão ambiental das empresas diante de uma emergência nacional, que é o gerenciamento de resíduos sólidos em decorrência da produção exorbitante desses resíduos, demonstrando, ainda, de que forma se organizarão os novos parâmetros para essa gestão. A pesquisa foi realizada nos meses agosto e setembro de 2015.

Palavras-chave: Gerenciamento de resíduos sólidos. Gestão ambiental. Sustentabilidade. Mecanismos de atuação.

ABSTRACT: The importance of this work is to analyze and understand the environmental management of companies facing a national emergency, which is the management of solid waste as a result of exorbitant production, showing also how to organize the new parameters for this management. The survey was conducted in August and September 2015.

Keywords: Solid waste management. Environmental management. Sustainability. Mechanisms of action.

RESUMEN: La importancia de este trabajo consiste en analizar y comprender la gestión ambiental de las empresas ante una emergencia nacional, que es la gestión de residuos sólidos como consecuencia de la producción exorbitante de esos residuos, demostrando, de qué forma se organizarán los nuevos parámetros para esta gestión. La encuesta se realizó en los meses de agosto y septiembre de 2015.

Palabras clave: Gestión de residuos sólidos. Gestión ambiental. Sostenibilidad. Mecanismos de actuación.

Introdução

Tendo em vista o atual crescimento desordenado da população, assim como o contínuo crescimento econômico, demográfico e industrial, o nosso país vem sofrendo com a gradativa

produção de resíduos sólidos, acarretando no impacto do meio ambiente sem precedentes, provocando o seu empobrecimento e conseqüentemente comprometendo os recursos minerais do solo e do subsolo, além de trazer enormes prejuízos à qualidade de vida da população.

No decorrer das últimas décadas, nós brasileiros, passamos a produzir uma quantidade exorbitante e insustentável de lixo, sendo milhões de toneladas sem ter uma destinação adequada. Com isso, o problema do gerenciamento de resíduos sólidos tornou-se uma emergência nacional, fazendo com que o Poder Público estabelecesse através da recente Lei nº 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Através dela, fixam-se os parâmetros para que a sociedade e a Administração Pública em geral deem o tratamento adequado ao chamado resíduo sólido, além de delimitar a responsabilidade dos geradores de resíduos sólidos e o poder público, bem como os instrumentos jurídicos e econômicos aplicáveis para estabelecer mecanismos de gestão integrada e o gerenciamento ambiental correto dos resíduos sólidos.

Desta forma, há a necessidade de demonstrar a importância de promover uma articulação entre governo, setor produtivo e sociedade civil na busca de soluções tanto para uma correta destinação do lixo orgânico quanto para o efetivo retorno às cadeias produtivas dos resíduos passíveis de reaproveitamento.

Parte-se do pressuposto de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui normas e princípios de ordem pública e de interesse social que objetivam tutelar o meio ambiente, buscando acima de tudo, assegurar uma adequada fruição dos recursos ambientais e um nível elevado de qualidade de vida às populações, tudo com a finalidade de assegurar o seu caráter de direito humano fundamental.

Por sua vez, cabe ao Estado, considerando o Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, sendo estes considerados independentemente de sua condição jurídica perante o nosso ordenamento jurídico, o dever de defender o meio ambiente contra qualquer ato que possa degradá-lo, assim como preservá-lo para as futuras gerações, além de buscar uma gestão integrada e um gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, tendo em vista que é direito de todos viver num ambiente não poluído e perfeitamente equilibrado.

Por seu turno, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece um conjunto de princípios, objetivo, diretrizes, instrumentos, metas e ações no sentido de buscar um correto e eficaz gerenciamento dos resíduos sólidos, impulsionando o retorno dos produtos às indústrias após o consumo, consagrando o viés social da reciclagem através de um regime de cooperação em a coletividade, Estados, Municípios e Distrito Federal, além da adequação das empresas frente a essas novas metas e ações.

A justificativa para esta pesquisa tem assento na necessidade de demonstrar a importância de promover uma articulação entre governo, setor produtivo e sociedade civil na busca de soluções tanto para uma correta destinação do lixo orgânico quanto para o efetivo retorno às cadeias produtivas dos resíduos passíveis de reaproveitamento, tendo em vista a nossa atual situação condizente com o crescimento desordenado da população, assim como o contínuo crescimento econômico, demográfico e industrial.

1 Princípios norteadores da Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS)

O Art. 6º, da Lei nº 12.305/2010 traz os princípios orientadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos e dentre eles serão elencamos os mais relevantes para ser objeto do presente estudo.

1.1 Princípio da Prevenção e da Precaução

Dispostos no inciso I do Art. 6º da Lei nº 12.305/2010, “os princípios” da Prevenção e da Precaução não raras vezes são considerados pela doutrina e operadores do direito como sinônimos, entretanto, há uma discussão teleológica e etimológica sobre o tema não se faz pertinente, de forma que pactuamos com o entendimento de Edis Milaré (2008, p.144) que aborda o tema com a percuciência e habilidade que lhe são inerentes:

Não descartamos a diferença possível entre as duas expressões nem discordamos dos que reconhecem dois princípios distintos. Todavia, preferimos adotar „princípio da prevenção. como fórmula

simplificadora, uma vez que a prevenção, pelo seu caráter genérico, engloba precaução, de caráter possivelmente específico.

O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade de que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade. Assim é que a prevenção objetiva a garantia da efetividade e eficiência da proteção ambiental com a eliminação de gastos elevados da reparação ambiental e prevenção de situações de irreparabilidade e irreversibilidade da degradação ambiental.

Da mesma forma, a Prevenção e a Precaução, que, diga-se, é de onde veio talvez o mais famoso instrumento de gestão ambiental, o estudo de impacto ambiental, estão previstas também no Art. 225 da CF/88. Assim, percebe-se a relevância de tal princípio de conotação eminentemente constitucional, estando o mesmo presente não só em nosso ordenamento jurídico pátrio, mas também no ordenamento jurídico internacional.

1.2 Princípio do Poluidor-Pagador e Protetor-Recebedor

O princípio do Poluidor-Pagador e do Protetor-Recebedor é mencionado no inciso II do Art. 6º, da PNRS.

Já o Art. 3º, IV da Lei nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, poluidor é toda “pessoa física ou jurídica, de direito privado ou público, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental”.

Sendo assim, o princípio do Poluidor-Pagador dita que o responsável direto ou indireto por atividades degradantes do meio ambiente tem o dever de reparar os danos causados ao ambiente, isto é, aquele que utiliza de forma ilícita os recursos ambientais fora dos padrões permitidos deve ser responsabilizado por sua conduta.

Já o princípio do Protetor-Recebedor, introduzido formalmente na legislação ambiental através da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS estabelece a ideia de remunerar financeiramente todo àquele que, direta ou indiretamente, deixou de dar destinação econômica a um recurso natural seu, em benefício da sociedade e do meio ambiente. Ao referido princípio, submete-se também àquele que promoveu alguma medida para preservar o

meio ambiente, devendo ser igualmente remunerado pelo serviço de proteção ambiental prestado.

1.3 Princípio da visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos

27

Tal princípio também inaugurado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS está disposto no inciso III do mesmo Art. 6º e, sendo bastante autoexplicativo, nos informa que deve ser empregada na gestão dos resíduos sólidos uma visão sistêmica, ou global, capaz de identificar as ligações de fatos particulares e isolados do sistema de gestão dos resíduos sólidos como um todo.

Deve-se compreender a problemática enfrentada de acordo com uma abordagem universal, considerando também, por exemplo, a questão energética, econômica, política, as necessidades da iniciativa privada, a política externa, etc., de modo a permitir uma análise mais acertada e atualizada da mesma.

Ao contrário, não se deve erigir a gestão dos resíduos sólidos principal em toda a problemática ambiental, mas sim como importante faceta da mesma que integra com outros tópicos de igual relevância.

1.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O conhecido Princípio do Desenvolvimento Sustentável presente no inciso IV do Art. 6º da Lei nº 12.305/2010 foi primeiramente estabelecido na Conferência Internacional do Meio Ambiente de Estocolmo (1972), que trouxe ao mundo a problemática da degradação ambiental. Tal Conferência representou a voz (e o alerta) da comunidade mundial para o meio ambiente, além de dar os contornos com que o tema deveria ser enfrentado.

Assim é que o conceito de desenvolvimento sustentável começa a ser delineado no momento que são aproximados os conceitos de “proteção ao meio ambiente” e “desenvolvimento econômico”.

Nesse esteio, o debate a respeito do desenvolvimento sustentável cresceu, valendo ressaltar que já em 1981, com a promulgação da Lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política

Nacional do Meio Ambiente, já constava no texto do artigo segundo o alinhamento entre a preservação ambiental com o desenvolvimento socioeconômico.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988, apesar de não fazer expressa menção ao Desenvolvimento Sustentável, traz em seus Arts. 3º, II; 170, VI e Art. 225 o referido Princípio. Diante de tal relato, é possível sustentar a presença do Princípio do Desenvolvimento Sustentável nos mais importantes diplomas internacionais e nacionais que tratam do Meio Ambiente, de forma ser inafastável a ideia de que é através dos conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade que alcançarmos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, objetivo máximo de qualquer do Direito Ambiental.

Em resumo, o escopo central do Princípio do Desenvolvimento Sustentável é possibilitar o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e isso sem dúvidas somente poderá ser atingido com uma séria e eficiente Política de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

1.5 Princípio da Ecoeficiência

Em linhas gerais, o Princípio da Ecoeficiência (Art. 6º, V, da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS) significa produzir mais com o menor impacto possível no meio ambiente. Sem dúvida alguma o referido princípio é corolário do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, e nos ensina, na própria dicção da lei, que há de se compatibilizar o fornecimento de bens e serviços com a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta.

Interessante notar que o texto do referido inciso traz *ipsis literis* a mesma definição para o termo “Ecoeficiência” cunhada pelo *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD, on line), ONG internacional criada em 1995, mas cujas raízes foram fincadas na famosa Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (Eco-92).

1.6 Princípio da Cooperação

O Princípio da Cooperação tem como objetivo estabelecer mecanismos de cooperação entre setores públicos e privados e demais segmentos da sociedade para que se promova a prevenção de danos ao meio ambiente, sem, no entanto, inviabilizar a atividade econômica.

Segundo a definição de Ana Luiza Piva (2012, online), o referido princípio pode ser assim definido:

O princípio da cooperação é aquele que leva em consideração a ideia de atuação da sociedade em cooperação com o Estado na escolha de prioridades ambientais, através da participação de diferentes grupos sociais por meio da informação, formulação e execução de políticas ambientais.

A crítica que se faz a tal Princípio é o perfil protetivo-repressivo do mesmo que, ora protege indisfarçavelmente a natureza, ora incentiva a exploração dos recursos naturais, em aparente contradição de diretrizes.

Entretanto, não concordamos com aqueles que advogam tal tese, notadamente considerando que o êxito e a efetividade da proteção ambiental dependem da implementação de políticas e ações que, ao invés de possuírem apenas caráter repressivo à poluição e à degradação ambiental, prestigiem, ao mesmo tempo, medidas de incentivos à prevenção baseadas em atrativos econômico-financeiros, em franca observância ao Princípio do Protetor-Recebedor.

Tanto é verdade que a Lei nº 6.938/81 estabelece em seu Art. 9º, V, que são instrumentos da referida política “os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental”.

Dessa forma, nos parece mais do que acertada a convicção que somente através da “a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos” é que a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS poderá lograr êxito.

1.7 Princípio da Responsabilidade Compartilhada

O princípio da Responsabilidade Compartilhada é também uma novidade da novel Lei nº 12.305/2010 e está incluso no inciso XVII do Art.3º e inciso VII do tão citado Art. 6º.

Segundo ele, o poder público, a iniciativa privada e a sociedade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a PNRS, estando, assim, obrigadas a seguir (e cumprir) as disposições nela contida, especialmente no que diz respeito ao chamado ciclo de vida dos produtos, na forma do Art. 25 c/c Art. 30 da lei.

Note-se que a responsabilidade compartilhada, que será adiante abordada com maior atenção, é uma das grandes novidades do novo Sistema a considerar que engloba “os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos”. Tal inspiração de incluir como responsáveis todos aqueles que participam na cadeia do ciclo de vida do produto certamente foi inspiração do Estatuto do Consumidor (Lei nº 8.078/90) que iniciou na legislação brasileira essa característica, como pode ser perfeitamente notado nas disposições de seus Art 3º (definição de fornecedor) e Art. 12 (responsabilidade dos fornecedores).

Importante conceito para compreender o referido princípio da responsabilidade compartilhada é o de “ciclo de vida do produto”, conceito este que é trazido pela própria Lei em seu Art. 3º, IV, como sendo a “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final”.

Acreditamos que tal princípio é emblemático e certamente servirá para nortear todo o sistema de responsabilidade civil/ambiental/penal que trate da temática ambiental. Nada mais acertado do que fazer com que todos os “personagens” da cadeia de produção, transformação, distribuição, comercialização e consumo de produtos que depois de descartados, tornem-se resíduos sólidos estejam em pé de igualdade (de direitos e deveres) no que concerne o gerenciamento desses resíduos e em fim precípua da defesa do meio ambiente.

1.8 Princípio do Reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social

O Princípio do Reconhecimento do Resíduo Sólido reutilizável e reciclável como bem econômico e de valor social (Art. 6º, VIII,) é outro exemplo de princípio introduzido no ordenamento jurídico pela nova lei e desde já deve ser considerado como importante avanço.

A importante diferença entre “reciclagem” e “reutilização” é a alteração das propriedades físicas e químicas do resíduo, o que acontece na reciclagem, mas não na reutilização. A esse respeito, a própria lei também se encarrega de definir o que seria “reciclagem” e “reutilização”:

XIV - reciclagem: processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa

XVIII - reutilização: processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;

Ora, devolver à cadeia de consumo algo que anteriormente era esvaziado de valor econômico é algo notável e imprescindível para o gerenciamento de resíduos sólidos. Basta imaginar que o mercado acompanhará essa inovação e a economia se aquecerá com os produtos reutilizáveis/recicláveis e isso não pode passar despercebido, pois gerará empregos e rendas para milhares de pessoas, sem mencionar que a prática reiterada das tecnologias existentes para a reciclagem e a reutilização propiciará um salto científico neste campo, possibilitando a otimização e racionalização maior dos meios de produção em massa, na medida em que somente será produzido o que for realmente necessário.

1.9 Princípio do Respeito às diversidades locais e regionais

O princípio do respeito às diversidades locais e regionais (Art.6º, IX) é corolário do Princípio da visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos no sentido de que a PNRS deve ser pensada e implementada em conformidade com as diferenças existentes em cada local do país.

Assim é que os diversos instrumentos da PNRS devem ser aplicados de forma diferenciada, por exemplo, ao Estado do Tocantins, onde a atividade industrial é tímida; ao

contrário de como devem ser aplicados no Estado de São Paulo, onde a atividade industrial é plena e dominante.

2 Metodologia

Em relação aos aspectos metodológicos, as hipóteses são estudadas através de pesquisa bibliográfica mediante explicações embasadas em trabalhos publicados sob a forma de livros, revistas, artigos, enfim, publicações especializadas, imprensa escrita e dados oficiais publicados na Internet, que abordem direta ou indiretamente o tema em análise. No que tange à tipologia da pesquisa, esta é, segundo a utilização dos resultados, pura, visto ser realizada apenas com o intuito de ampliar os conhecimentos. Segundo a abordagem, é qualitativa, com a apreciação da realidade no que concerne ao tema no ordenamento jurídico pátrio. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, descrevendo, explicando, classificando e esclarecendo o problema apresentado, e exploratória, uma vez que procurará aprimorar idéias, buscando maiores informações sobre a temática em foco.

3 Resultados da pesquisa: perspectivas e efeitos jurídicos da gestão ambiental e a política nacional de resíduos sólidos

Os efeitos nocivos do homem ao meio ambiente são tão evidentes quanto a necessidade das normas e leis para regulamentar a maneira de interagir com ele de forma a sempre minimizar seus efeitos nocivos. Assim, o desenvolvimento da sociedade moderna vem, desde sempre, atrelado aos riscos e perigos ambientais, pois a mesma tem o hábito de considerar os detritos e resíduos como uma decorrência natural do progresso.

A Gestão Ambiental é definida pela Resolução do Conama nº 306/2002 como: "Condução, direção e controle do uso dos recursos naturais, dos riscos ambientais e das emissões para o meio ambiente, por intermédio da implementação do sistema de gestão ambiental.

A Gestão Ambiental é um processo contínuo e adaptativo, que se inicia no seio da própria organização, no momento em que ela define (e redefine) seus objetivos e metas, bem

como implementa ações relativas à qualidade de seus produtos do ponto de vista ambiental (sustentabilidade). Esse processo inclui a satisfação dos clientes e da comunidade envolvida nesse processo, que tem como finalidade primordial a proteção dos recursos naturais e garantia de saúde e segurança ocupacional de seus empregados.

Segundo Tachizawa (2004, p. 31), na administração contemporânea, a dimensão da gestão ambiental está sendo considerada uma das principais chaves para a solução dos graves problemas que afligem atualmente o mundo inteiro. As vantagens da gestão ambiental decorrem de regras e práticas administrativas preestabelecidas que atuam para reduzir os riscos ambientais da atividade, aumentando a motivação e satisfação de seus colaboradores.

Em paralelo, a Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) contém instrumentos importantes para permitir o avanço necessário ao País no enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos.

Com ela, o Poder Público fixa os parâmetros para que a sociedade e a Administração Pública em geral, deem o tratamento adequado ao chamado resíduo sólido, além de balizar a responsabilidade dos geradores de resíduos sólidos e o poder público, bem como os instrumentos jurídicos e econômicos aplicáveis para estabelecer mecanismos de gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente correto dos resíduos sólidos.

Condiz ainda, com a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos (aquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado) e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos (aquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado).

Desta feita, a proteção ambiental passou a ser uma necessidade e ao mesmo tempo uma fonte de lucro para os negócios, o que abre uma perspectiva positiva para sua efetiva implementação, pois não transgride o princípio da busca permanente pelo lucro, indissociável da lógica de funcionamento das organizações em meio empresarial.

A lei divide os planos de resíduos sólidos em: a) o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; b) os planos estaduais de resíduos sólidos; c) os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e d) os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Ressalta-se a menção na Lei aos planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas (inciso III, Art. 14); e aos planos intermunicipais de resíduos sólidos (inciso III, Art. 14), entretanto, não os esmiúça, a exemplo do que faz com as categorias acima indicadas, até mesmos por serem variantes dos planos estaduais de resíduos sólidos e planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, respectivamente, motivo pelo qual os estudaremos conjuntamente.

3.1 O plano nacional de resíduos sólidos segundo as diretrizes legais

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos é o instrumento máximo norteador da PNRS, a ser elaborado pela União Federal, através do Ministério do Meio Ambiente e com vigência por prazo indeterminado, mas com meta para os próximos 20 (vinte) anos, devendo ser atualizado a cada 04 (quatro) anos.

O Plano Nacional, *mutatis mutandis*, funciona como verdadeiro Plano Diretor, que ao invés de estabelecer as diretrizes para a ocupação urbana, o faz em relação a gestão dos resíduos sólidos. Tem como objetivo precípua diagnosticar a situação atual dos resíduos sólidos e propor um panorama para a PNRS. É uma estatística precisa e atualizada do tamanho do nosso problema, possibilitando ao setor público e privado, além da sociedade civil como um todo, equalizar a problemática ambiental do gerenciamento do lixo.

A própria lei estabelece os requisitos mínimos que o Plano Nacional deve conter, além do diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos e um cenário da problemática: metas de redução, reutilização, reciclagem; metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos e para a eliminação e recuperação de lixões, bem como os programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União; medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos; diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos; normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos e meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional.

É importante anotar também que a elaboração do Plano Nacional deve ser feita mediante intensa mobilização e participação popular, como forma de assegurar o controle social. Esta é assegurada através de um amplo e exaustivo debate sobre o Plano Nacional, através de audiências e consultas públicas, tanto da população em geral, como de profissionais técnicos especializados, em respeito ao Princípio da Participação Popular, que na lição de Herman Benjamin (BENJAMIN, 1992 *apud* MILARÉ), traduz a idéia do direito “qualquer cidadão tem de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos. Este, de maneira extensiva, aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não, de intervir – porque parte interessada – no procedimento de tomada da decisão ambiental”.

3.2 Dos planos estaduais de resíduos sólidos

O Plano Estadual a ser elaborado por todos os estados federados, com abrangência em todo o território estadual, terá vigência também por prazo indeterminado, e com meta para os próximos 20 (vinte) anos, devendo ser atualizado a cada 04 (quatro) anos.

A elaboração do Plano Estadual a ser feita no prazo de 02 (dois) anos a partir da publicação da Lei nº 12.305/2010 (Art. 55) é condição para que o Estado responsável tenha acesso aos recursos da União envolvendo a questão do gerenciamento do lixo, ou mesmo para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento, como por exemplo, o Banco Nacional do Desenvolvimento Social - BNDS.

A exemplo do Plano Nacional, no que se aplica a competência estadual, respeitadas as disposições estabelecidas em âmbito nacional, deve conter como requisitos mínimos: o diagnóstico e a proposição de um cenário da situação ambiental; metas de redução, reutilização, reciclagem, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais; metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos e para a eliminação e recuperação de lixões, bem como os programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos estaduais; medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; diretrizes para o planejamento

e demais atividades de gestão de resíduos sólidos; normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos; previsão, em conformidade com os demais instrumentos de planejamento territorial, especialmente o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento costeiro, além de meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual.

Da mesma forma, o Plano Estadual deve ser elaborado através da máxima participação e mobilização social, podendo, inclusive, serem elaborados planos microrregionais e/ou planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas.

3.3 Dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos

O Plano Municipal de Gestão integrada de resíduos sólidos é instrumento um pouco diferente dos Planos Nacional e Estaduais, que embora comunguem dos mesmos objetivos, torna, a nosso ver, o papel do Município mais importante dentro do sistema de gerenciamento.

O tratamento diferenciado dado ao Município além de acertado é louvável, notadamente considerando que o município é célula federativa, onde as modificações e interações sociais, políticas, econômicas e ambientais são mais diferenciadas. Importante anotar também que a viabilidade da execução do gerenciamento de resíduos sólidos é imprescindível para a viabilidade de uma Política Nacional.

Infelizmente, em um país de dimensões continentais como o Brasil, aliado a problemas institucionais como má distribuição de renda, desigualdades sociais, má gerência da coisa pública, corrupção, lobby político, dentre outros, torna a tarefa de organizar e viabilizar uma política municipal de gerenciamento de resíduos sólidos muito mais difícil do que é no âmbito federal e estadual. Tanto é verdade que basta lembrar que a grande maioria dos municípios sequer possuem órgãos ambientais e em muitos outros, a gestão ambiental está associada a outros órgãos da administração municipal, como Prefeituras, secretarias, autarquias, etc.

Apenas a título de exemplo, no estado do Ceará são poucos os municípios que possuem órgãos ambientais, propriamente ditos, dos quais somente lembramos a presença nos municípios de Fortaleza, Maracanaú, Caucaia, Aquiraz, Sobral e Icapuí. Para todos os demais municípios que não possuem órgão ambiental, fiscalizador e licenciador, a competência é da

SEMACE, Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará, que cada vez mais fica açodada por milhares de pedidos de licenciamento, por exemplo, a cada mês.

Pois bem, na forma da lei, os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos a serem elaborados por todos os estados federados, com abrangência em todo o território municipal, a ser feita no prazo de 02 (dois) anos a partir da publicação da Lei nº 12.305/2010 (Art. 55) é condição para que o Município (e Distrito Federal) tenha acesso aos recursos da União envolvendo a questão da limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou mesmo para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento.

Interessante anotar que no caso dos Planos Municipais, a Lei não estabelece o prazo de vigência, nem mesmo o de revisão, legando ao próprio Município tal mister que inclusive é um dos requisitos mínimos para elaboração do Plano (inciso XIX, do Art. 19).

Em relação aos requisitos mínimos para elaboração do Plano Municipal, o Art. 19 da Lei nº 12.305/2010 estabelece um número significativamente maior (dezenove) e mais variado do que em relação aos requisitos mínimos para a elaboração do Plano Nacional e Estaduais (onze, para cada).

Como se pode perceber da leitura do referido Art. 19, a complexidade para a elaboração do Plano Municipal é tamanha que o próprio legislador – talvez alinhado também com a dificuldade que os municípios brasileiros têm de se organizarem ambientalmente falando – estabelece um Plano Municipal simplificado para municípios com menos de vinte mil habitantes, na forma do vindouro regulamento.

Exceção à regra do Plano Municipal simplificado, exigindo-se, assim, todos os requisitos do Art. 19 acima transcritos, mesmo para municípios com menos de vinte mil habitantes, são aqueles municípios: a) integrantes de áreas de especial interesse turístico; b) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e c) cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

Outra observação importante é o disposto no §4º e 8º do mesmo Art. 19 que obriga o Município ou o Distrito Federal a licenciar aterros sanitários e de outras infraestruturas e instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de

resíduos sólidos (§4º) e a possibilitar a instalação e/ou operação de empreendimentos ou atividades deste tipo independente da existência do Plano de gestão integrada de resíduos sólidos, o que é de muita inteligência do legislador, uma vez que a questão da destinação do resíduo sólido e limpeza pública são questões emergenciais que não devem ficar adstritas à elaboração do Plano Municipal, este só exigível, segundo a lei, em 2012 (Art. 55) ou à regulamentação da Lei nº 12.305/2010 ainda sem perspectiva de ocorrer, em que pese os reconhecidos esforços do MMA nesse sentido.

3.4 Aspectos do plano de gerenciamento de resíduos sólidos

Examinados os planos de gerenciamento na esfera da Administração Pública Direta, passamos agora a estudar outro importante instrumento da PNRS, qual seja o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos dos Arts. 20 e seguintes da Lei nº 12.305/2010, exigido de:

I. Todas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que os seguintes resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo:

- a) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, excetuados os resíduos sólidos urbanos (domiciliares e de limpeza urbana), na forma do Art. 20, I c/c Art. 13, I, “e”;
- b) resíduos industriais, na forma do Art. 20, I c/c Art. 13, I, “f”;
- c) resíduos de serviços de saúde, na forma do Art. 20, I c/c o Art. 13, I, “g”;
- d) resíduos de mineração, na forma do Art. 20, I c/c Art. 13, I, “k”;

II. Todos os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos e àqueles que mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III. Todas as empresas de construção civil, nos termos do regulamento a ser editado ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV. Todos os responsáveis pelos portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira, na forma do Art. 13, I, “j” nos termos do

regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, as empresas de transporte;

V. Todos os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária ou do Suasa.

Assim, o Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos servirá para orientar a atividade dentro da empresa, ou pessoa física de Direito Público, e nestes casos, independente da existência do Plano Nacional Estadual ou Municipal de Resíduos. O PGRS do Art. 20 se propõe a gerência interna e específica de cada responsável. Assim, deverá existir, por exemplo, um Plano Nacional e um PGRS das Autarquias Federais; um Plano Estadual e das Autarquias Estaduais, etc.

O referido PGRS não é novidade como instrumento de gestão, já vindo sendo utilizado principalmente por empresas em diversas partes do País e exigido pelos órgãos ambientais para efeitos de licenciamento.

A inovação da Lei nº 12.305/2010 é a obrigatoriedade da elaboração do PGRS para todos aqueles indicados no citado Art. 20, nos moldes dos Arts. 21 e seguintes da lei e conforme os termos do vindouro regulamento.

Entendemos que a referida norma, em que pese referir-se várias vezes à edição de regulamento, não se trata de norma de conteúdo programático, podendo, desde já ser exequível e exigida, até mesmo porque, como dito, o PGRS não é novidade como instrumento de gestão ambiental. Entretanto, sabemos que tal posição é discutível e que o regulamento é imprescindível para uma perfeita adequação da norma.

Tanto é verdade que a lei apenas atribuiu ao regulamento os PGRS simplificado, relativo à atuação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, bem como para microempresas e empresas de pequeno porte, desde que as atividades por elas desenvolvidas não gerem resíduos perigosos; além de que como reza a Lei, o PGRS deve ser elaborado, executado e fiscalizado por profissional técnico habilitado e é obrigatório para o licenciamento ambiental das atividades indicadas no Art. 20, acima indicadas.

4. Conclusão

Diante de todo o exposto, evidencia-se que a nova lei de resíduos sólidos é um bom exemplo de como medidas de natureza ambiental podem ter impactos econômicos positivos. Acreditamos que o ponto fundamental da questão é justamente atribuir valor econômico significativo ao resíduo sólido, isto é, mostrar para a sociedade civil – maior produtora de lixo – que gerenciar corretamente o que é produzido é atividade rentável e de vital importância para o Meio Ambiente, além de levar em consideração a necessidade de uma construção de um sistema de desenvolvimento econômico, no qual inclui a exploração de recursos naturais de forma respeitosa e consciente.

Além disso e considerando o desenvolvimento da sociedade moderna, mostrar para a imensa sociedade empresária de que é possível obter lucros em paralelo a uma eficiente gestão ambiental dos resíduos sólidos produzidos, levando-se em consideração a necessidade de uma construção de um sistema de desenvolvimento econômico, no qual inclui a exploração de recursos naturais de forma respeitosa e consciente, tendo ao final um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para tal, acreditamos que a Lei nº 12.305/2010 possui instrumentos eficazes e metas razoáveis para alcançar esse objetivo, considerando desde já, a possibilidade de que a União, Estados, Municípios implementem muitos dos instrumentos da Lei, iniciativa esta que deverá ser adequada em conjunto com a sociedade civil.

Em resumo, estamos otimistas na equacionalização do problema da gestão do lixo trazida pela nova lei, basta agora cada um fazer a sua parte para que nos próximos anos possamos nos ver livres do problema do lixo. Naturalmente, para tal desiderato não bastará somente a boa vontade de todos, mas sim o contínuo investimento em políticas públicas voltadas para a temática ambiental, além da implementação conjunta e em paralelo de outros instrumentos já existentes tais como: Educação Ambiental, Responsabilidade Fiscal Ambiental, Lei dos Crimes Ambientais, Proteção à fauna, Lei dos Sistemas Nacional de Unidades de Conservação, Mudanças Climáticas, Política Nacional dos Recursos Hídricos e muitos outros.

O desafio de proteger o meio ambiente há muito tempo foi lançado e agora precisamos aquecer o debate e implementar as diretrizes existentes, tanto no âmbito nacional como perante a comunidade internacional.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ALBUQUERQUE, José de Lima (organizador). **Gestão Ambiental e Responsabilidade Social**. São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman V.. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa**. Revista Forense. Rio de Janeiro. V 317. 1992.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2008.

TACHIZAWA, T. **Gestão ambiental e responsabilidade corporativa**. São Paulo: Atlas, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito Ambiental**. 3ª Edição. Editora Revista dos Tribunais, 2008, p.144.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm >. Acessado em: 12 de outubro de 2012.

_____. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acessado em: 13 dez. 2010.

_____. <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>. Acessado em: 30 de outubro de 2012.

_____. MMA. Resolução CONAMA nº 306 de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306> >. Acessado em: 23 de outubro de 2012.

_____. MMA. Resolução CONAMA nº 313/2002 de 29 de outubro de 2002. Dispõe sobre o inventário Nacional de Resíduos Sólidos industriais. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=335>. Acessado em 13 setembro 2012.

_____. MMA. Resolução CONAMA nº 404/2008 de 11 de novembro de 2008. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=592>. Acessado em 16 setembro 2012.

PIVA, Ana Luiza, in Auditoria Ambiental: um enfoque sobre a auditoria ambiental compulsória e a aplicação dos princípios ambientais, disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/pdf_praticas_11.pdf>. Acessado em 14 de setembro de 2012.

Recebido em julho de 2016

Aprovado em agosto de 2016

Publicado em dezembro de 2016

Método: Double blind review

Editor responsável: Clóvis Marinho Falcão