POLÍTICA NACIONAL DE RESIDUOS SÓLIDOS E A LOGÍSTICA REVERSA

Zilda Maria Faria Veloso[1]

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos articula-se com a Política Nacional de Meio Ambiente e com a Política Nacional de Saneamento Básico, tendo como principais objetivos a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, bem como a inserção social de catadores de materiais recicláveis.

Os principais instrumentos são os planos nacional, estadual, municipal e intermunicipal de resíduos sólidos, a logística reversa e o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir).

Com as novas definições, diretrizes e exigências introduzidas pela Lei nº. 12.305/2010, os planos de resíduos sólidos foram instituídos como instrumentos de planejamento para a estruturação do setor público na gestão destes. Dessa vez, não apenas referente aos resíduos sólidos urbanos, mas abrangendo uma ampla variedade de resíduos sólidos, tais como os de origem industrial, de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, de serviços públicos de saneamento básico, de serviços de saúde, da construção civil, agrossilvopastoris, de serviços de transportes, de mineração, entre outros.

Além disso, a Lei, por meio dos artigos 16 e 18, combinados com o 55, estabeleceu a elaboração dos planos de resíduos sólidos (até 2 de agosto de 2012) como condição para os estados e os municípios terem acessos a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Vale ressaltar que os resultados alcançados com a celebração de instrumentos de transferência de recursos financeiros para a elaboração de planos de resíduos sólidos, no âmbito dos repasses do Ministério do Meio Ambiente (MMA), foram objeto de investimentos realizados antes da publicação da lei, isto é, resultados alcançados três a quatro anos após a assinatura dos convênios. Isto pôde ser constatado por meio da avaliação dos resultados do

---

1. Diretora de Ambiente Urbano da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

programa de apoio aos "estudos de regionalização de gestão integrada de resíduos sólidos", em que a maioria dos apoios pactuados nos anos de 2007, 2008 e 2009 foram obter entregas de resultados nos anos de 2011, 2012 e 2013.

Nesse sentido, tem-se como resultado do programa de resíduos sólidos, até 2013, quatorze estados (AC, AL, BA, CE, MG, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, SC e SE) com estudos de regionalização de gestão integrada dos resíduos sólidos concluídos. Tais estudos, hoje, devem fazer parte do conteúdo mínimo dos planos estaduais de resíduos sólidos.

Essas ações têm contribuído para um significativo avanço nas iniciativas de gestão de resíduos sólidos, sobretudo quanto à gestão consorciada. Esse movimento tem sido favorecido pela política federal de apoio aos arranjos interfederativos, que induz pequenos municípios a se consorciarem para terem acesso a recursos para implantação dos sistemas de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.

As medidas de articulação intergovernamental para a implementação da PNRS, apontam para a implantação dos instrumentos da Lei nº. 12.305/10 e, para isto, o Decreto 7404/10 criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos que aprovou, em sua primeira reunião, a criação de cinco grupos de trabalho (GTs):

1) GT01: elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.
2) GT02: elaboração de normativa sobre recuperação energética.
3) GT03: incentivos econômicos, financeiros e creditícios.
4) GT04: elaboração de normativa para disciplinar a gestão de áreas contaminadas, áreas órfãs e resíduos perigosos.
5) GT05: elaborar diretrizes de educação ambiental, comunicação social e desenvolvimento de capacidades.

Em relação aos temas de trabalho dos GTs, pode-se destacar os seguintes avanços: o Plano Nacional passou, e ainda passa, por um processo de avaliação interna tendo em vista a necessidade de revisão do mesmo a cada quatro anos. Dos grupos instituídos também foram extraídas propostas para o "Plano de Educação Ambiental e sua proposta pedagógica na PNRS", o "Estudo de Incentivos Econômicos, Financeiros e Creditícios para a implementação da PNRS" e a "Proposta de Termo de Referência para Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos". Em relação ao Sinir, o ano de 2013 foi marcado pelo processo de avaliação e redirecionamento interno da arquitetura de informação do referido sistema.

Outro prazo da lei que institui a PNRS que ganhou destaque foi aquele que trata o art. 54: "A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta lei", ou seja, em 2 de agosto de 2014. Permanece a necessidade de elaboração e apresentação dos planos de gestão integrada de resíduos, para recebimento de recursos federais voltados para o setor, cuja possibilidade de financiamento do governo federal encerrou-se em agosto de 2012.

Há que se levar em conta que a proibição de disposição de resíduos diretamente no solo já era objeto de proibição pela Lei nº. 6.938/81, a qual instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e que pune aqueles que promoverem a contaminação ambiental.

Não se trata somente de promover a erradicação de lixões, mas sim de romper com o conceito que vigorava antes da PNRS entrar em vigor, de que para tratarem-se os resíduos bastaria dispô-los no solo. Com a edição da lei, somente os rejeitos devem ser dispostos em aterros sanitários devidamente licenciados. Faz-se necessário, então, que os planos municipais sejam elaborados e a coleta seletiva seja implantada com metas claras de redução da geração de resíduos.

Além disso, a lei promoveu a inserção nessa agenda de temas inovadores, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e a logística reversa.

2 INCLUSÃO DOS CATADORES

Os catadores foram considerados com uma atuação transversal e necessária nos instrumentos da PNRS, sendo a inclusão socioeconômica na coleta seletiva e a integração na logística reversa os focos principais.

Na área de inclusão social dos catadores de materiais recicláveis algumas ações realizadas em 2013 se destacaram. Com a publicação do Decreto 7619/11 sobre o imposto sobre produtos industrializados (IPI) presumido, que reduz o IPI dos produtos que utilizem materiais recicláveis comprados das cooperativas de catadores de materiais recicláveis, ocorreu uma facilitação na comercialização destes materiais, aumentando seu valor de mercado.

A Lei Nacional de Saneamento Básico – Lei nº. 11.445/07 – trouxe a isenção de processo licitatório na contratação de cooperativas de catadores na prestação dos serviços de coleta seletiva.

O governo federal instituiu o Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC), por meio do Decreto sem número de 2003, cujo texto foi atualizado e revisado pelo Decreto 7405/2010. O CIISC conta com a participação de mais de 25 instituições e órgãos do governo federal.

Em 2013, foi formatada e lançada a terceira versão do projeto Cataforte – Estruturação de Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias, coordenado pelo CIISC. O projeto está alinhado ao Programa Pró-catador. Sua primeira versão foi possível a partir de convênio entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) – Fundação Banco do Brasil nº. 003/2007. O lançamento do programa ocorreu no dia 31 de julho de 2013, com a assinatura do acordo de cooperação entre os entes e o lançamento do Edital de Chamamento Público das redes de comercialização para a adesão ao programa.

Como resultados dos anos de 2012 e 2013, 936 cooperativas foram apoiadas pelo governo federal no contexto do projeto Cataforte para a estruturação de negócios sustentáveis em redes solidárias de empreendimentos de catadores de materiais recicláveis.

O MMA financiou 2,3 milhões em 2013, por meio de termo de cooperação com a Fundação Nacional de Saúde (Funasa/MS), a serem destinados nas ações de apoio na aquisição de equipamentos básicos para as redes selecionadas por Edital de Chamamento Público do programa. Nos demais anos do programa, o MMA repassará mais recursos para a assessoria técnica das redes selecionadas. Para tanto, será realizado termo de cooperação com o MTE que fará, além da assistência técnica, a capacitação das redes.

3 INVESTIMENTOS VOLTADOS PARA A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS DO GOVERNO FEDERAL

O governo federal ainda não definiu um programa maior de apoio à infraestrutura, porém já tem algumas ações que visam apoiar os municípios:

1) Linha de financiamento para Saneamento para Todos – Caixa Econômica Federal (CEF): Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – disponível para aterros sanitários e outros equipamentos para tratamento de resíduos sólidos urbanos.
2) BNDES Fundo Social – apoio às capitais-sede da Copa do Mundo de Futebol em projetos de coleta seletiva com inclusão dos catadores.
3) BNDES – linha de financiamento para diversos equipamentos para tratamento de resíduos sólidos urbanos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.
4) MTE/Senaes – recursos para capacitação e incubação de cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.
5) MMA/SRHU – apoio à elaboração de planos estaduais, intermunicipais e municipais de gestão de resíduos sólidos.
6) Fundo Clima MMA/BNDES – apoio para plantas de aproveitamento energético de biogás gerado por aterros sanitários e biodigestores.

4 O PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) 2008 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 39,7% dos resíduos sólidos urbanos são dispostos de forma inadequada em lixões ou aterros controlados; 58% desses resíduos são dispostos em aterros sanitários; 2,2% são reciclados ou compostados, enquanto menos de 0,1% (resíduos de serviços de saúde) são incinerados.

O Ipea, no diagnóstico do Plano Nacional de Resíduos Sólidos concluiu que, com base no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a participação dos resíduos recuperados pelos programas formais de coleta seletiva ainda é muito pequena, o que sugere que a reciclagem no país ainda é mantida pela reciclagem pré-consumo e pela coleta pós-consumo informal. O Plano Nacional ainda cita que o alumínio, o aço e o papel/papelão possuem taxas de reciclagem acima de 35%; por outro lado, plástico e vidro alcançam valores próximos a 20%.

Na área de reciclagem existem duas diretrizes na proposta do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, quais são:

1) Redução progressiva dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterros sanitários com base na caracterização nacional (composição gravimétrica) a ser ainda realizada, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Nacional.
2) Qualificação, fortalecimento da organização e inclusão socioeconômica de, no mínimo, seiscentos mil catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis organizados em cooperativas e outras formas associativas (até 2031), por meio da criação de linhas de financiamento, incluindo a construção e a difusão de conhecimento entre seus membros, com apoio de outros programas sociais para os seus familiares.

Dentro dessas diretrizes estão contidas 26 estratégias que vão desde a previsão de destinação de recursos para organização de catadores em cooperativas e a implantação de coleta seletiva e sistemas de segregação e triagem de materiais, passando pela valorização aos

municípios que promovam a redução da geração e da disposição final de resíduos sólidos, até a articulação junto aos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), visando à uniformização dos procedimentos referentes aos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos para a reciclagem.

Houve, também, o estabelecimento de metas progressivas e regionalizadas para atingimento dos objetivos, conforme tabela 1.

TABELA 1
Meta: redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterro, com base na caracterização nacional a ser realizada
(Em %)

Plano de metas – Brasil				
2015	2019	2023	2027	2031
22	28	34	40	45

Fonte: diretrizes do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

Para o atingimento destas metas faz-se necessária a criação de um programa de apoio à coleta seletiva, para apoio a estados e municípios, visando colaborar com a implementação da PNRS, no período 2012-2014. O objetivo geral deste programa é o aumento da reciclagem no Brasil, e os principais objetivos específicos da proposta de programa encontram-se assim discriminados:

1) Reduzir o volume de resíduos sólidos dispostos em aterros sanitários.
2) Apoiar a implementação da coleta seletiva e da logística reversa.
3) Estimular a inclusão social e produtiva de catadores de materiais recicláveis no ciclo da coleta seletiva e reciclagem.
4) Mobilizar os diversos setores da sociedade visando à produção e ao consumo sustentáveis.
5) Garantir a médio prazo a valorização energética dos resíduos sólidos.

5 LOGÍSTICA REVERSA

Entre vários conceitos introduzidos na legislação ambiental pela PNRS encontra-se a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a logística reversa e o acordo setorial.

A logística reversa é:

> (...) instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação (Lei nº. 12.305/2010 – PNRS).

A Lei nº. 12.305/2010 dedicou especial atenção à Logística Reversa e definiu três diferentes instrumentos que poderão ser usados para a sua implantação: regulamento, acordo setorial e termo de compromisso.

Acordo setorial é um "ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto" (Lei nº. 12.305/2010 – PNRS).

Por permitir grande participação social, o acordo setorial tem sido privilegiado pelo Comitê Orientador como instrumento preferencial para a implantação de logística reversa em sua deliberação primeira, quando de sua instalação, em 17 de fevereiro de 2011.

O Decreto nº. 7.404/2010, que regulamentou a PNRS, ratificou a relevância dada à logística reversa e criou o Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa (Cori).

Cori é formado pelos titulares de cinco ministérios sob a presidência do MMA, ao qual foi atribuída a função de Secretaria Executiva. A estrutura do Comitê inclui o Grupo Técnico de Assessoramento (GTA), formado por representantes dos mesmos ministérios – o GTA e sua coordenação, bem como a função de Secretaria Executiva, são exercidas pelo MMA.

Podem, ainda, serem criados os chamados Grupos de Trabalho Temático (GTTs) para os quais poderão ser convidados representantes dos vários setores da sociedade envolvidos com os temas objeto do GTT e que possam contribuir com os trabalhos propostos e esclarecimentos do assunto. Entretanto, para a coordenação de cada GTT, deve ser designado um integrante do GTA.

O Cori é presidido pelo MMA e é composto por mais outros quatro ministérios: o Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC); o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); o Ministério da Fazenda (MF); e o Ministério da Saúde (MS). As reuniões do Comitê, conforme estabelecido em seu regimento interno, podem ser ordinárias – quadrimestrais –, ou extraordinárias – podem ser convocadas sempre que necessário.

Cori e o GTA possuem a incumbência de conduzir as ações de governo para a implantação de sistemas de logística reversa, e têm centrado esforços na elaboração de acordos setoriais visando implementar a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Foram criados e instalados, em 5 de maio de 2011, em Brasília-DF, cinco GTTs para tratar, cada um, de uma cadeia de produtos a implantarem a logística reversa. Os objetivos principais destes grupos são a elaboração de uma minuta de Edital de Chamamento para a realização de acordos setoriais, bem como a coleta de subsídios para a realização de estudos de viabilidade técnica (EVT) e econômica para implantação de sistemas de logística reversa.

Esses GTTs deveriam, também, contribuir para apoiar à organização de cada setor, facilitando sua integração com vistas à posterior formulação de uma proposta de sistema.

Foram criados dos seguintes GTTs, que representam cadeias de produtos ainda não regulamentadas por instrumento anterior à lei, medicamentos e seus resíduos, embalagens em geral, embalagens plásticas de óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista e produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

O edital de Chamamento das propostas para o acordo setorial é o primeiro ato público necessário à elaboração de acordo setorial.

Não existe prazo definido em lei para a conclusão dos acordos setoriais, porém este ministério tem procurado agilizar as negociações, com vistas à sua assinatura.

6 SITUAÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES DOS ACORDOS SETORIAIS

O acordo setorial para implantação do sistema de logística reversa de embalagens plásticas de óleos lubrificantes foi assinado pelos sindicatos representativos do setor empresarial e pela ministra do Meio Ambiente, no dia 19 de dezembro de 2012, e publicado no Diário Oficial da União em janeiro de 2013.

Edital de Chamamento para a Logística Reversa de Lâmpadas Fluorescentes de Vapor de Sódio e Mercúrio e de Luz Mista teve o seu prazo de recebimento de propostas concluído em novembro de 2012, ocasião em que foram recebidas duas propostas, da Associação Brasileira de Iluminação (Abilumi) e da Associação Brasileira da Indústria de Iluminação (Abilux), avaliadas pela equipe técnica do MMA. Iniciou-se, então, a fase de harmonização e negociação com o setor empresarial – as negociações ainda não foram concluídas, com expectativa de conclusão ainda neste ano.

Edital de Chamamento para a Logística Reversa de Embalagens em Geral encerrou o prazo de recebimento de propostas no dia 2 de janeiro de 2013. Foram recebidas quatro propostas: uma representando o grupo de Coalizão (21 associações), liderado pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre); uma do setor de aço Prolatas; uma do setor de vidros – Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro (Abividro); e outra do setor de garrafas PET. As negociações também se encontram em andamento, com previsão de assinatura do acordo setorial ainda em 2014.

Edital de Eletroeletrônicos foi concluído em junho de 2013. Os setores conseguiram se reunir e apresentar, ao governo, uma proposta única de acordo setorial, porém com seis condicionantes em diversas esferas de competência que ultrapassam a esfera ambiental. Tais condicionantes, que ainda não foram solucionadas, foram levadas ao Cori para que cada ministério se pronunciasse sobre o problema relacionado à sua competência, quais sejam:

1) Criação de uma entidade gestora.
2) Participação pecuniária do consumidor, para custeio da logística reversa, destacada do preço do produto e isenta de tributação (ver pleito idêntico do setor de lâmpadas e manifestação da SRHU).
3) Envolvimento vinculante de todos os atores do ciclo de vida dos produtos eletroeletrônicos não signatários do acordo setorial (trata-se da questão dos importadores, ditos "independentes", e sacoleiros que não assinaram o acordo setorial. Nesse sentido, trata-se de preocupação semelhante à já colocada pelo setor de lâmpadas).
4) Reconhecimento da não periculosidade dos produtos eletroeletrônicos pós-consumo, enquanto não houver alteração das suas características físico-químicas.
5) Criação de documento autodeclaratório de transporte com validade em território nacional, de forma a documentar a natureza e a origem da carga, dispensando quaisquer outros documentos de movimentação.
6) Reconhecimento de que o descarte de eletroeletrônicos no sistema de logística reversa implica na perda da propriedade.

Quanto ao Edital de Chamamento para a Logística Reversa de Medicamentos, este foi finalizado em abril de 2014, e três propostas foram encaminhadas. Comércio e fabricantes não conseguiram se reunir e as propostas estão em desacordo com o edital; seu encaminhamento será apreciado na próxima reunião do Cori, marcada para ocorrer em junho próximo.

Finalmente, vale lembrar outras iniciativas anteriores à PNRS para a devolução de resíduos, pois existem cadeias que já possuem sistemas de logística reversa que foram implantados, anteriormente à Lei nº. 12.305/2010, por meio de outros instrumentos legais: pneus, embalagens de agrotóxicos, óleo lubrificante usado ou contaminado e pilhas e baterias.