

O PROTAGONISMO DO MUNICÍPIO NA POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UMA ANÁLISE SOBRE A GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS, OS PRINCÍPIOS DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E DA COOPERAÇÃO

Nayara Miotto Hirsch¹

DOI: <https://doi.org/10.37497/esa-sc.v3iOAB-SC.8>

INTRODUÇÃO

Com a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, promulgada em 02 de agosto de 2010, uma responsabilidade para cada ator desta política pública fora estabelecida. Esta responsabilidade definiu as obrigações e responsabilidades do Poder Público, das Empresas Privadas (fabricantes, comerciantes, importadores, distribuidores) e do Consumidor. Uma responsabilidade com divisão específica, individualizada e encadeada de atribuições de modo que todos sejam responsáveis pelos resíduos gerados desde sua origem até a destinação e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Desta feita, a lei visa melhorar a gestão dos resíduos sólidos com base na divisão das responsabilidades entre a sociedade (consumidor), o poder público, e a iniciativa privada.

O Poder Público, representado pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, ficou expressamente responsável pela elaboração de seus respectivos planos, dentre aqueles dispostos no art. 14 da Lei Federal nº 12.305/10, lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Todos os planos, e isso é de suma importância ressaltar, precisam estar alinhados, precisam “conversar” entre si para que haja cooperação federativa. É por isso que todos estes planos devem versar sobre todo e qualquer tipo de resíduo, inclusive, a legislação federal, incentiva a elaboração de planos intermunicipais ou interregionais.²

A PNRS foi criada para vigor por prazo indeterminado, com um horizonte previsto de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, regra, esta, que deve ser seguida também pelos Estados e Municípios quando da elaboração de seus planos.

Tais planos são condições para o acesso às verbas 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. Os planos intermunicipais e os planos microrregionais têm preferência (prioridade) no acesso a estes recursos, conforme disposição do § 1º do artigo 18 da Lei nº 12.305/10.³

¹ Advogada Pesquisadora na área de Direito Ambiental com foco em políticas públicas de resíduos sólidos, recursos hídricos e unidades de conservação. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí – PMGPP/ UNIVALI, Brasil. E-mail: nayahirsch@gmail.com

² Art. 14. São planos de resíduos sólidos: I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; II - os planos estaduais de resíduos sólidos; III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos; V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

³ Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que: I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16; II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

O Poder Público, dentre suas responsabilidades, deve reconhecer que a elaboração de seus planos é um instrumento para atendimento da lei federal e todo o ordenamento da gestão de resíduos sólidos, de modo que deve ser capaz de atender aos princípios, instrumentos, objetivos, diretrizes e metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o que inclui as diretrizes de cooperação, integração e harmonização com os demais entes federados, setor produtivo, cooperativas e associações de catadores e sociedade em geral (consumidores).

Dentre os 15 princípios elencados no artigo 6º da PNRS, podemos considerar a elevada importância do princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida do produto, uma vez que ocupa posição especial no que tange a gestão e o gerenciamento dos resíduos, seguido pelo princípio da integração.

O princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida do produto é responsável por definir as obrigações de todos os atores desta política pública, obrigações, estas, que devem ser alinhadas, integradas transformando-se na ferramenta apta a desenvolver tanto a gestão, quanto o gerenciamento dos resíduos sólidos. A definição deste princípio está descrita no artigo 3º, XVII, da Lei Federal nº 12.305/10.

A lei visa melhorar a gestão dos resíduos sólidos com base na divisão das responsabilidades entre a sociedade, o poder público e a iniciativa privada, no partilhamento pré-definido dos deveres de cada ator, dentro do cenário de suas respectivas atuações. Temos, portanto, uma responsabilidade onde cada ator possui tarefas estabelecidas e onde o Município deve exercer papel crucial ao bom êxito desta política pública.

O princípio da responsabilidade compartilhada, que também é uma diretriz fundamental da Política Nacional de Resíduos Sólidos, deixa claro, portanto, que todos os cidadãos e cidadãs (os consumidores e consumidoras), assim como as indústrias, o comércio, o setor de serviços e ainda as instâncias do poder público terão, cada qual, uma parte da responsabilidade pelos resíduos sólidos gerados em sua localidade.

Observa-se que a lei 12.305/10, ao abordar o conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida do produto, mencionou “titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos”.

Na seara do Direito Administrativo, em regra, a titularidade de um serviço público é da Administração Pública, não podendo ser transferida para a iniciativa privada, podendo ocorrer, tão somente, a transferência de sua execução.⁴

A titularidade da prestação do serviço público, portanto, via de regra, será da Administração Pública, mas que pode ser transferida através do instituto da outorga em casos específicos e excepcionais.

A outorga implica a transferência da titularidade e execução do serviço público a um integrante da Administração Pública Indireta; que tenha personalidade de direito público (autarquia, fundação) e se apresentará por meio de lei.⁵

Portanto, tem-se que o ente público é considerado o titular do serviço público de manejo de resíduos sólidos mesmo quando exerce, de forma indireta, o serviço, ou seja, mesmo quando há a transferência na execução dos serviços através de delegação (terceirização), seja por concessão, parceria público privada ou outra modalidade administrativa. E isto porque, não se transfere a titularidade dos serviços públicos de manejo de resíduos e limpeza urbana, apenas sua execução.

⁴ NEVES, Gustavo Bregalda; LOYOLA, Kheyder. Doutrina: Vade Mecum Esquematizado. São Paulo, Rideel, 2012, p. 1073.

⁵ NEVES, Gustavo Bregalda; LOYOLA, Kheyder. Doutrina: Vade Mecum Esquematizado. São Paulo, Rideel, 2012, p.1.073.

O art. 10 da PNRS, por sua vez, deixa claro que a gestão integrada deve ser exercida pelo Município no tocante aos resíduos produzidos em seu território:

Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei (Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010).

Referido artigo vem afirmar a regra de se considerar o ente público o verdadeiro titular do serviço público de manejo de resíduos e limpeza urbana, mas, como já dito, não basta a titularidade de tais serviços e, sim, que o ente público, no caso os Municípios, percebam-se como legítimos e intransferíveis protagonistas desta política pública, visto que sua efetividade e eficácia depende desta atuação.

Coube, de forma legal e expressa, a incumbência ao ente público, da elaboração dos planos de resíduos sólidos, (PERS, PMGIRS, PGIRS), mas não somente esta.

O titular do serviço público de manejo de resíduos e limpeza urbana, é o detentor da responsabilidade por toda a gestão integrada, portanto, é imprescindível que atue de forma protagonista e integrada aos demais atores sociais e econômicos, ou seja, uma atuação que seja conjunta e partilhada e que inclui, quando existentes, as empresas terceirizadas e responsáveis pela execução destes serviços públicos, assim como com os demais responsáveis legais pela cadeia produtiva dos resíduos.

Segundo pesquisas realizadas anualmente e que visam estabelecer um diagnóstico da gestão de resíduos e saneamento nos Municípios brasileiros, a qual é realizada pelo Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e que são disponibilizados na página do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, a maioria dos Municípios não detém a execução direta do serviço público de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana.

Portanto, a maioria dos municípios brasileiros possuem empresas delegatárias do serviço público de manejo de resíduos e limpeza urbana, ou seja, os municípios não executam o serviço de manejo de resíduos, apenas detém a titularidade natural e inerente deste serviço.

No Estado de Santa Catarina, por exemplo, segundo os estudos realizados para a elaboração do PERS SC – Plano Estadual de Resíduos Sólidos, 64,07% dos Municípios transferem a execução do serviço público de manejo de resíduos à empresa terceirizada. Em apenas 17,29% dos Municípios é a própria prefeitura a prestadora do serviço.

O serviço público de manejo de resíduos sólidos, assim como o de limpeza urbana, quando terceirizado, tende a aproximar-se mais de uma avaliação positiva de eficácia e efetividade do que quando exercido pelo próprio poder público, e isso por uma série de motivos que cingem-se a questões econômicas, políticas e institucionais (de própria deficiência da máquina pública).

Entretanto, mesmo quando ocorre esta transferência na execução do serviço de manejo de resíduos, o poder público continua com a titularidade deste serviço. Esta transferência, portanto, não o exime de gerir e atuar de modo efetivo como verdadeiro executor da PNRS que é.

Ocorre que, não raras as vezes, ao terceirizar estes serviços, os Municípios tornam-se inertes e omissos para com a gestão e o gerenciamento do manejo de resíduos. É, a bem da verdade, a típica omissão que prejudica a efetividade dos serviços.

Os contratos que transferem/terceirizam a execução do serviço público de manejo de resíduos, prescindem de fiscalização e de um monitoramento constante e eficiente para que

a própria forma de prestação deste serviço não se torne precária e, também, para que se possa atualizá-la quanto às metas de não geração, redução, reciclagem e reutilização.

Acompanhar estes contratos, e a consequente execução dos serviços públicos de manejo de resíduos e limpeza urbana, permite que eles sejam avaliados de modo a saber se estão de acordo com as diretrizes da legislação federal, notadamente, quanto ao atendimento dos princípios, objetivos e metas.

Ao falar sobre política pública de resíduos sólidos e, principalmente, sobre ela ser efetiva e eficaz, é preciso partir do pressuposto que ela somente será exitosa, em toda a sua extensão ambiental, social, de educação, econômica, de saúde pública e até mesmo tecnológica se houver a participação ativa, constante e protagonista do Município na sua gestão.

O Município deve agir como um executor nato, propondo, de fato, as atualizações necessárias para a modernização na prestação dos serviços de manejo de resíduos e limpeza urbana.

Deve fazer o papel de interlocutor com o setor privado na implantação e fiscalização da Logística Reversa; com as Cooperativas de Catadores para fomentar ações de valorização dos resíduos garantindo que ele seja um bem de valor econômico, social, garantidor de emprego, renda e promotor de cidadania⁶; com o próprio consumidor (o principal vetor desta política, sua essência e seu embrião), através de campanhas constantes de educação ambiental formal e não – formal e com as empresas privadas no acompanhamento e monitoramento dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, nos termos do art.20 da Lei nº 12.305/10⁷.

É esta atuação protagonista do Município que se objetiva evidenciar com o presente trabalho. Um protagonismo que deve persistir mesmo nos casos de terceirização e consequente transferência na execução do serviço público de manejo de resíduos.

O foco desta pesquisa é, portanto, identificar os motivos pelos quais o Município deve ser considerado o protagonista da política pública de resíduos sólidos, não somente por ser o titular legal do serviço público, como vimos acima, mas, principalmente, porque a gestão dos resíduos sólidos depende de sua atuação constante, de seu planejamento, sua fiscalização e articulação para com os demais atores responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos.

Para tanto, buscar-se-á analisar a necessidade deste protagonismo, notadamente, à luz da gestão integrada e dos princípios da responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida do produto e da cooperação.

A metodologia empregada no presente estudo contemplou o método fenomenológico de pesquisa, utilizando, para tanto, as práticas profissionais diárias do pesquisador com a política pública local de resíduos sólidos e seu real vivido atrelados ao método positivista de pesquisa bibliográfica, principalmente concernente a legislação que rege o tema. Trata-se, pois, de uma pesquisa *quali-quantitativa*, ora buscando a compreensão de um fenômeno particular, de uma questão

⁶ Art.6º da PNRS: São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

⁷ Art. 20 da PNRS. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos: I - os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13; II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que: a) gerem resíduos perigosos; b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal; III - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama; IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea “j” do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte; V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

mais específica, como a análise sobre o protagonismo do Município para dar mais eficácia e eficiência à política pública local de resíduos sólidos, ora verificando questões mais generalizadas através da legislação federal que rege o assunto, como a análise da responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida dos produtos e todos os seus atores. O método fenomenológico de pesquisa fora aplicado tal como descrito por Edmund Husserl que defendeu a fenomenologia como um modo original de reflexão epistemológica em que o pesquisador aproxima-se sobremaneira do objeto pesquisado interpretando-o através de sua subjetividade.⁸ O método materialista adotado nesta pesquisa baseou-se na tríade clássica da observação, experimentação e mensuração, que são os fundamentos do positivismo como método científico em sua forma experimental (Dionne & Laville, 1999, p. 23).⁹

1. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Lei nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi considerada um verdadeiro marco para a política pública de resíduos sólidos do país, colocando o Brasil em patamar de igualdade aos principais países desenvolvidos no que concerne a legislação, além de inovar com a inclusão de catadoras e catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, tanto na Logística Reversa quanto na Coleta Seletiva.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente:

A Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é bastante atual e 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. Prevê 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).¹⁰

A formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos iniciou-se no ano de 1991 através do Projeto de Lei nº 203 que, de início, tratava tão somente sobre os resíduos do serviço de saúde. Em 1999, o projeto de lei foi objeto de proposições advindas do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), e de Congressos de Catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Já no ano de 2004, o MMA – Ministério do meio Ambiente criou alguns grupos de discussões interministeriais e de secretarias para auxiliar na formulação de proposições para a regulamentação dos resíduos sólidos em nível nacional.¹¹

⁸ Em síntese, a fenomenologia refere-se ao fundamento da investigação das relações lógicas puras inerentes à consciência intencional” (Husserl, 1913/2006).

⁹ “O método aplicado à ciência da natureza parece tão eficaz que é usado também no processo de produção de conhecimento sobre os fatos humanos, desenvolvendo-se segundo uma concepção do saber nomeada positivismo. (Dionne & Laville, 1999).

¹⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA em números: Gestão de Resíduos, 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/gest%C3%A3o-adequada-dos-res%C3%ADduos>. Acesso em: outubro 2017.

¹¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Linha do tempo. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo>. Acesso em: outubro de 2017.

O anteprojeto de lei da PNRS foi confeccionado em 2005 por um grupo da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos. Uma responsabilidade compartilhada sobre o ciclo da vida do produto foi disposta como um dos princípios a ser perseguido por todos os atores, de todos os níveis da federação, no tocante a política pública de resíduos sólidos.¹²

A versão final do texto legal da Política Nacional de Resíduos Sólidos e seu respectivo decreto regulamentador, nº 7.40410, entraram em vigor em 02 de agosto 2010 e 23 de dezembro de 2010, respectivamente. Com a vigência deste novo ordenamento legal, o Brasil passou a ocupar posição de igualdade aos países desenvolvidos, no que tange a legislação sobre a política pública de resíduos sólidos.

Seu principal objetivo fora eliminar os lixões a céu aberto, fontes inesgotáveis de poluição do lençol freático e da camada de ozônio através da produção, sem controle, dos gases de efeito estufa. Com esta lei, os poderes públicos de todas as esferas restaram obrigados a extinguir seus lixões no prazo de 4 anos a contar da vigência da lei, ou seja, até 02 de agosto de 2014.

A despeito disso, incumbe esclarecer que, recentemente, o Senado aprovou novo prazo para prorrogação do encerramento dos lixões em todo o país, uma vez que a maioria dos Municípios não conseguiu cumprir o prazo legalmente previsto. Sobre o assunto, segue comentário do relator da proposta, Senador Fernando Bezerra de Coelho:

A emenda que apresento confere prazos diferenciados, de acordo com perfil do ente federativo, conferindo prazos mais longos para municípios com população inferior a 50 mil habitantes e mais curtos para as capitais de Estados e Municípios integrantes de região metropolitana ou de região integrada de desenvolvimento, que possuem maior população e maior capacidade orçamentária financeira, para a implementação das exigências legais.¹³

As capitais e Municípios de região metropolitana terão até 31 de julho de 2018 para acabar com os lixões. Os Municípios de fronteira e os que contam com mais de 100 mil habitantes, com base no Censo de 2010, terão um ano a mais para implementar os aterros sanitários. As cidades que têm entre 50 e 100 mil habitantes terão prazo até 31 de julho de 2020. Já o prazo para os Municípios com menos de 50 mil habitantes será até 31 de julho de 2021.

O artigo 1º, da Lei Federal nº 12.305/10, resume a Política Nacional de Resíduos Sólidos da seguinte maneira:

A referida política se constitui em princípios, objetivos e instrumentos, bem como diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, as responsabilidades dos geradores e do Poder Público e instrumentos econômicos e sociais. (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

Seu parágrafo primeiro refere-se aos destinatários da lei, mencionando 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. (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

¹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA: Política Nacional de Resíduos Sólidos. Linha do tempo. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo>. Acesso em: outubro de 2017

¹³ Senador Fernando Bezerra de Coelho; 2015. Disponível em: <https://portalresiduossolidos.com/senadores-contra-o-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil/>. Acesso em: outubro de 2017.

A primeira condição para que a lei seja aplicável é que haja geração de resíduos sólidos; a segunda condição, alternativa ou cumulativamente, é que haja o desenvolvimento de ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos.¹⁴

Frisa-se que a única espécie de resíduo sólido não tratada pela lei são os rejeitos radioativos, uma vez que já regulados por legislação específica, o restante dos resíduos estão todos regulados pela PNRS.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e, articula-se, essencialmente, com a Lei nº 11.445/07 (Política Nacional de Saneamento Básico), e com a Lei nº 9.795/99 (Política Nacional de Educação Ambiental). Além disso, guarda relação direta com a Lei nº 9.974/00, lei nº 9.966/00, as normas estabelecidas pelo SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, do SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, do SUASA – Sistema Unificados de Atenção à Sanidade Agropecuária e do SINMETRO – Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

O art.6º da Lei nº 12.605/10 dispõe sobre os princípios norteadores da Política Nacional de Resíduos Sólidos, princípios, estes, elencados num número de 11 incisos. O art.7º trata sobre os objetivos da PNRS elencados em um número de 15 incisos.

O art.8º, por sua vez, aborda os instrumentos da PNRS definindo-os em 18 instrumentos, dentre eles, os planos de resíduos sólidos. Já o art. 9º, trata sobre as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecendo o que os pesquisadores denominaram de hierarquia na gestão e no gerenciamento dos resíduos. Preconiza o caput do referido art. 9º:

Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

Aliás, gestão e gerenciamento são expressões que não se confundem, como outrora mencionado, embora muitos técnicos ainda façam confusões com estas nomenclaturas. A própria PNRS buscou definir de forma clara e objetiva cada uma destas terminologias. Segundo o art. 3º, incisos X e XI, o gerenciamento de resíduos sólidos é o:

Conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada 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. (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

Já a gestão integrada de resíduos sólidos 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. (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

De forma resumida, podemos dizer que a gestão integrada é o conjunto de toda e qualquer ação que busque uma solução ambientalmente adequada aos resíduos sólidos, sempre agindo sob a premissa do desenvolvimento sustentável, enquanto que o gerenciamento dos resíduos são todas as etapas pelas quais, direta ou indiretamente, os resíduos sólidos estão sujeitos,

¹⁴MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10ª edição; Rio de Janeiro; 2016

exemplo: coleta, transporte, transbordo, tratamento, destinação e disposição final ambientalmente adequadas.

Neste prisma, Maiello, Britto & Valle (2017) abordam que essa distinção definida pela lei chama a atenção para a questão da multidimensionalidade e a necessidade de integração não só na forma como os resíduos sólidos são entendidos e “manejados”. Trata-se de uma temática bastante densa e ampla e que transcende, por exemplo, questões de saúde pública por possuir valor social, econômico e ambiental.

Se partirmos do pressuposto que o manejo inadequado dos resíduos sólidos pode resultar em prejuízo às várias esferas já citadas como a saúde, economia, meio ambiente, às questões sociais e políticas, percebemos, então, a necessidade de se priorizar uma abordagem integrada e multidisciplinar na gestão dos resíduos sólidos.

Uma gestão e um gerenciamento precário e inadequado dos resíduos sólidos, afeta a toda coletividade e os impactos ambientais negativos geralmente são imensuráveis, fazendo, portanto, com que a prevenção seja a ferramenta prioritária a ser usada, notadamente, pelos tomadores de decisão.

Outras expressões que não se confundem são a “destinação final” e “disposição final”. A primeira inclui como componentes a reutilização, reciclagem, compostagem e o aproveitamento energético ou qualquer outra destinação admitida pelos órgãos competentes do SISNAMA, do SNVS e do SUASA. A última diz respeito, tão somente, aos rejeitos e a disposição destes em aterros, mais precisamente, aterros sanitários, uma vez que, na prática, aterros controlados equivalem a lixões.

A Lei 12.305/10 também procurou estabelecer diferença entre as expressões “resíduo” e “rejeito”. Segundo ela, resíduos sólidos são definidos como:

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

Com relação a definição de rejeito, a lei dispõe que são:

Os resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada. (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

As classificações dos resíduos sólidos estão dispostas no art.13 e, pode-se afirmar, que numa classificação geral, os resíduos são considerados orgânicos, recicláveis ou rejeitos e, de forma específica, podem ser divididos entre sua origem e periculosidade, tal como estampado no referido dispositivo legal.

O art.14 trata sobre os planos de resíduos dividindo-os em: Plano Nacional de Resíduos Sólidos; Planos estaduais de resíduos sólidos; Planos microrregionais de resíduos sólidos e os Planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; Planos intermunicipais de resíduos sólidos; Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; Planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

O art.15 trata sobre o próprio Plano Nacional de Resíduos. O art. 16 e 17 sobre os PERS – Planos Estaduais de Resíduos Sólidos e os art.18 e 19 sobre os PMGIRS – Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos.

Já o art.20 aborda sobre os Planos de Gerenciamento que, nada mais são, do que aqueles que devem ser elaborados pelo setor privado, mais precisamente, pelos estabelecimentos elencados no inciso I ao V do referido artigo.

2. O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PELO CICLO DE VIDA DO PRODUTO E SUA ESTREITA RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Essa responsabilidade compartilhada, nada mais é, do que uma gestão ou cogestão que deve existir entre os atores responsáveis pela cadeia produtiva dos resíduos sólidos, desde a origem até a destinação e disposição final.

É o partilhamento de responsabilidades que deve haver entre o poder público, setor privado através dos fabricantes, importadores, comerciantes e distribuidores, as empresas executoras dos serviços públicos de manejo de resíduos e limpeza urbana, e a própria Comunidade na pessoa dos consumidores.

É uma divisão de obrigações que deve visar a minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como a redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo da vida dos produtos. A PNRS, em seu artigo 3º, inciso XVII, conceitua este princípio como sendo o:

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, nos termos desta Lei.

Além disso, a PNRS dispõe, como instrumento de sua aplicabilidade, a gestão integrada e a necessidade da “articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos. É o denominado princípio da cooperação que será abordado mais adiante.

Interessa, sobretudo, destacar que a lei estabelece uma cadeia de responsabilidade, a qual deve envolver todos os que entram no ciclo de vida do produto, isto é, na série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias – primas, o processo produtivo, o consumo e a disposição final. Mas esse encadeamento não retira a individualização de cada ação omissão da pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado.¹⁵

Percebe-se, pois, que o principal objetivo deste princípio é diminuir, minimizar o volume de resíduos e, também, reduzir os impactos à saúde humana e à saúde do próprio meio ambiente em tudo o que estiver relacionado ao resíduo sólido.

Todas estas medidas impõem aos fornecedores e integrantes da cadeia econômica envolvida no ciclo de vida do produto a responsabilidade e os custos da logística

¹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v.24, n° 7, 2012, p.27/28.

reversa, a demandar uma reflexão a respeito dos aprimoramentos desejáveis nos produtos, serviços, suas embalagens, meio de produção e métodos de divulgação das informações correlatas.¹⁶

Todavia, vale frisar que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo da vida do produto, ao analisar-se materialmente a redação do art. 3º, inciso XVII, da PNRS, não incluiu a expressão “poder público” e, tão somente, os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e os titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana.

Contudo, deve-se interpretar tal artigo de modo a incluir o poder público como sendo este titular dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, uma vez que é do poder público a titularidade de tais serviços, sendo-lhe permitido apenas a transferência da execução dos mesmos.

A responsabilidade do Poder Público, notadamente dos Municípios, não fica restrita a elaboração do plano de resíduos, conforme já vimos, incumbe ao ente público municipal, de um modo geral, a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido na própria Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁷.

Estes planos de resíduos, nada mais são do que os instrumentos que visam implementar, dar executoriedade à política pública de resíduos nos termos que determina a PNRS.

Segundo o Departamento de Meio Ambiente da FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, (2012):

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece diretrizes e requisitos para a elaboração do Plano de Resíduos Sólidos, que deve contemplar os diversos tipos de resíduos gerados, alternativas de gestão e gerenciamento passíveis de implementação, bem como metas para diferentes cenários, programas, projetos e ações correspondentes.¹⁸

O conceito de análise do ciclo de vida tem por escopo avaliar os impactos de um produto desde o berço até o caixão ou, melhor ainda, desde antes do seu nascimento (extração dos recursos) até depois da morte (eliminação de resíduos), ressaltando que o direito de fluxo dos materiais é um direito que tem a ver com recursos e tem a ver com eliminação de resíduos, compreendendo em seu metabolismo, ora um direito anabólico, ora catabólico.¹⁹

Anabólico no sentido de evitação e depois da redução dos fluxos de materiais, visando sempre o desenvolvimento sustentável. O catabólico no sentido de definir a destinação final ambientalmente mais adequada para os resíduos.

¹⁶ EFING, Antônio Carlos. Fundamentos do Direito das Relações de Consumo: consumo e sustentabilidade. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011.

¹⁷ Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

¹⁸ Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Departamento de Meio Ambiente (DMA) Perguntas frequentes sobre Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) / Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Departamento de Meio Ambiente - - São Paulo : FIESP, 2012. 30 p.

¹⁹ ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos. Coimbra: Almedina, 2006, p.37.

Convém enfatizar as duas principais ideias, ou premissas contidas no princípio da RCCVP – Responsabilidade Compartilhada pelo Ciclo da Vida do Produto, quais sejam: a) a própria responsabilidade compartilhada ou conjunta em face da partilha do deveres jurídicos individualizados e encadeados entre os diversos atores econômicos, sociais e estatais envolvidos na gestão dos resíduos e b) a responsabilidade pelo ciclo da vida do produto que vai englobar as séries de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final (nos termos do art. 3º, IV, da PNRS).

O conceito de ciclo de vida auxilia a compreensão global das implicações ambientais dos serviços demandados pela sociedade, ao evidenciar, que o alcance da responsabilidade ambiental vai além do produto, atividade ou processo individualmente considerado.²⁰

A responsabilidade compartilhada, quer, a bem da verdade, diminuir o volume de resíduos e reduzir o impacto à saúde e ao meio ambiente, em tudo o que disser respeito ao resíduo sólido.²¹

É um compartilhamento de obrigações e responsabilidades que visa entrelaçar pessoas físicas e jurídicas de direito privado com pessoas jurídicas de direito público, consoante se depreende do art. 26, da PNRS, que assim dispõe:

O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445/2007 e as disposições desta Lei e seu regulamento”. (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

Quanto ao princípio da cooperação, estampado no art.6º, VI, da Lei nº 12.305/10, tem-se que seu objetivo também é interligar todos os atores sociais da política pública de resíduos sólidos garantindo, pois, que trabalhem de forma partilhada e integrada.

Cooperar é agir conjuntamente e não de forma separada ou antagônica. Trata-se, pois, de uma típica integração na política dos resíduos sólidos, na formulação de normas e na sua implementação entre o Poder Público, as empresas e os segmentos da sociedade civil.²²

Aqui, vale elucidar que o termo “cooperação” também faz parte do texto constitucional presente no corpo textual do primeiro objetivo da República Federativa do Brasil: “uma sociedade livre, justa e solidária” (art.3º, I, da Constituição Federal de 1988).

Na reflexão continuada de Machado (2016), a presença deste princípio na Carta Magna mostra como a tarefa não é somente de um setor, isto é, somente da Prefeitura Municipal ou dos responsáveis diretos pela logística reversa.

Cooperar, portanto, dentro da PNRS, é dividir as atribuições na gestão dos resíduos sólidos. É partilhar as atividades de modo a conectar todos os atores responsáveis pela cadeia produtiva dos resíduos em prol de um bem comum, qual seja, o desenvolvimento sustentável.

Vê-se, pois, que ambos os princípios guardam estreita relação e que objetivam interligar e conectar todos os atores envolvidos na cadeia produtiva dos resíduos sólidos. Ambos visam criar laços de responsabilidade no partilhamento de obrigações multidisciplinares e multifatoriais, cujo fim é o desenvolvimento sustentável. Não é por acaso, como já dito, que ambos os princípios seguem-se numericamente na redação do art. 06º, da PNRS.

²⁰ FULLANA, Pere; PUIG, Rita. *Análise del Ciclo de Vida*. Barcelona: Rubes, 1997.

²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v.24, nº 7, 2012.

²²MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 24ª edição; São Paulo; 2016.

3. O MUNICÍPIO COMO PROTAGONISTA DA POLÍTICA PÚBLICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Percebe-se que no Brasil predominam os modelos Comunicativo/Colaborativo e Social no planejamento das políticas públicas, planejamento, este, que inclui as etapas de formulação, implementação e avaliação. Vale dizer que as políticas públicas são institucionalizadas, normatizadas num modelo comunicativo de participação social.

Ao formular qualquer política pública, principalmente durante a construção ou montagem da agenda deve-se levar em conta os atores, as ideias e as instituições. Isso equivale dizer que todos os atores destinatários de determinada política (Poder Público, Sociedade Civil Organizada, Setor Privado e Comunidade) devem ser ouvidos num sistema participativo/colaborativo em que o Estado (aqui como ente que representa a ideia de Poder Público) é o líder, o protagonista deste planejamento devendo conduzir, desenvolver e articular todas as etapas que envolvem a política pública, mas, sem deixar de oportunizar a participação de todos os interessados.

A agenda institucional é aquela que lista problemas que o poder público decidiu enfrentar.²³

Quando se fala em políticas públicas ambientais não é diferente. O modelo colaborativo é imperioso e a participação social é fator determinante, inclusive de validade para a formulação e implementação destas políticas. Não só isso, é necessário que ela seja construída, planejada de forma micro, indutiva, uma política pública que denomina-se customizada (aquela construída com toda a sociedade).

O modelo colaborativo/participativo é facilmente percebido quando abordamos, por exemplo, os planos de recursos hídricos e resíduos sólidos que abordam, inclusive, o fator do controle social como instrumento de participação direta da Comunidade.

Diz o parágrafo único do art.14 da PNRS que “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” (Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010).

Já a Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se em alguns fundamentos, dentre os quais a água como um bem de domínio público e a gestão dos recursos hídricos de modo descentralizado e realizada com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997).

A participação das instituições que representam o terceiro setor e da própria comunidade, no que tange a Política Pública de Resíduos Sólidos, também torna-se fundamental para o enriquecimento e legitimidade dos processos e procedimentos que compõe referida política pública. Porém, seus papéis ficam sendo de atores secundários, eis que o papel principal na condução da gestão e do gerenciamento desta política é do próprio ente público, no caso, os Municípios, verdadeiros executores das políticas públicas como um todo.

Na política pública de resíduos sólidos os Municípios são considerados os principais agentes e devem implementar um modelo de gestão de resíduos sólidos urbanos à lei, com sustentabilidade operacional e financeira de longo prazo, respaldado por um arcabouço legal. (FGV Projetos; 2015, nº22).

²³ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed., Cengage Learning, 2013.

Isso porque tanto os Estados, quanto os Municípios são obrigados a elaborar seus respectivos planos. Os planos estaduais denominam-se PERS (Plano Estadual de Resíduos Sólidos) e os Planos Municipais denominam-se PMGIRS (Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos). Os artigos 16 e 17 da lei nº 12.305/10 dispõe sobre a formulação dos planos estaduais, enquanto os artigos 18 e 19 sobre os planos municipais.

A exigência na divulgação da elaboração dos planos via audiência pública, conferências ou consultas públicas torna possível a participação e o controle social, seja da comunidade, da sociedade civil organizada e mesmo das instituições do setor privado.

Vale reiterar a competência dos Municípios, contida na Constituição Federal de 88, onde dispõe que os mesmos devem organizar e prestar, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.²⁴

Os serviços públicos de manejo de resíduos e limpeza urbana, são, na sua grande maioria, prestados por empresas terceirizadas, ou seja, há uma delegação na execução dos serviços. A minoria dos Municípios brasileiros presta diretamente estes serviços públicos, o que, como já vimos, pode ser interpretado de forma positiva, pois quando tais serviços públicos são terceirizados/delegados tendem a aproximar-se de um modelo mais efetivo de gestão quando comparado com a execução direta do Município que, na sua maioria, experimenta as mesmas carências econômicas, políticas e institucionais de mau funcionamento da máquina pública.

Como verdadeiros titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos e limpeza urbana, incumbe aos Municípios a organização e prestação de tais serviços, seja de modo direto, quando prestado diretamente pelo ente público sem haver terceirização/delegação dos serviços ou indireto, quando ocorre a delegação dos serviços públicos.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente:

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o município passou a ser um ente federativo autônomo, dotado de competências próprias, independência administrativa, legislativa e financeira e, em particular, com a faculdade de legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual e, ainda, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local de caráter essencial (Artigo 30 incisos I, II e V), daí derivando a interpretação de que o município é, portanto, o detentor da titularidade dos serviços de limpeza urbana e toda a gestão e manejo e dos resíduos sólidos, desde a coleta até a sua destinação final.²⁵

Todavia, embora exista, atualmente, toda uma legislação federal que rege o tema “resíduos sólidos”, ainda carece, no País, um instrumento legal que estabeleça diretrizes gerais aplicáveis aos resíduos sólidos para orientar os Estados e os Municípios na adequada gestão desses resíduos. E isso porquê os desafios na implementação da PNRS são numerosos. Os Municípios experimentam verdadeiras angústias quanto a execução da Lei Federal nº 12.305/10, principalmente no tocante a execução da sua principal meta que é a erradicação dos lixões e a implantação de aterros sanitários.

Segundo dados do próprio Ministério do Meio Ambiente, 60% dos municípios brasileiros, ou seja, 3355 cidades, ainda possuem lixões ou aterros controlados. Isso significa

²⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24ª edição; São Paulo; 2016.

²⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA: contexto e principais aspectos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/contextos-e-principais-aspectos>. Acesso em: outubro de 2017.

que os rejeitos gerados por 74,7 milhões de pessoas não tem a disposição final ambientalmente correta.²⁶

Como já fora enfatizado anteriormente, os Municípios, quase que generalizadamente, terceirizam, também, assim como os Estados, a elaboração dos seus planos de resíduos.

Isso porque, tratam-se de planos extensos, amplos em sua multidisciplinariedade e complexos em suas análises de diagnósticos, prognósticos, metas e cenários possíveis e desejados para a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos.

Vale elucidar que apenas 42 % dos municípios brasileiros possuem planos de resíduos, ou seja, 2.325 municípios. Portanto, a maioria das cidades brasileiras, o equivalente a 58% dos municípios, (3.245 cidades) ainda não possuem os planos de gestão integrada de resíduos sólidos.²⁷

Se pensarmos que a principal obrigação dos Municípios é, justamente, a elaboração dos seus planos, haja vista que são os instrumentos responsáveis por ditar toda a metodologia de gestão dos resíduos produzidos no território, tal como se fosse o edital de uma licitação, e, tendo em conta o levantamento destes dados, podemos facilmente concluir que ainda há muito o que se fazer a nível local para uma gestão de resíduos sólidos que seja eficaz, efetiva e que atenda as premissas da legislação federal.

Se após 08 (oito) anos de vigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a maioria dos Municípios brasileiros sequer conseguiu elaborar seus planos de gestão integrada de resíduos sólidos, quanto tempo irá demorar para que consigam implementar o desenvolvimento sustentável na visão sistêmica dos resíduos, na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, na observância da tabela hierárquica na geração dos resíduos, no auxílio e desenvolvimento efetivo às cooperativas e associações de catadores, na execução de uma coleta seletiva eficaz e nas demais questões que são de suma importância para a política pública de resíduos sólidos?

Desta feita, como já reiteradamente mencionado neste trabalho, sabe-se que o ente público municipal necessita ser o protagonista da gestão dos resíduos sólidos, ainda que haja inúmeros desafios para esta gestão.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, reconhece o Município como seu genuíno executor e, assim sendo, lhe incumbe comandar toda a gestão integrada, assim como as etapas de gerenciamento dos resíduos sólidos, ainda que seja de modo indireto (no caso da terceirização dos serviços).

Torna-se basilar que o Município aja como uma verdadeira fonte reguladora, vinculante e articulada entre todos os atores responsáveis pelo ciclo de vida do produto, ou seja, para com os usuários/consumidores, com o setor privado compromissário da logística reversa e os responsáveis pela elaboração dos planos de gerenciamento, as cooperativas e associações de catadores e as próprias concessionárias ou permissionários dos serviços públicos quando existentes.

No que concerne aos consumidores, por exemplo, o Município pode e deve articular campanhas habituais de educação ambiental com o fim de promover a sensibilização e conscientização acerca da segregação e acondicionamento adequado dos resíduos, responsabilidade, esta, que é diretamente afeta ao consumidor e que deve ser exigida e fiscalizada pelo poder público.

²⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA em números: Resíduos Sólidos. Disponível: <http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/residuos-solidos>. Acesso em: outubro de 2017.

²⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA em números: Resíduos Sólidos. Disponível: <http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/residuos-solidos>. Acesso em: outubro de 2017.

Há que salientar o fato de que o princípio da responsabilidade pelo ciclo de vida do produto, assim como da cooperação integrada só surtirão efeito prático se o Município atuar diretamente com cada ator, não apenas de modo fiscalizatório, mas, sim, como um apoio técnico-institucional, a fim de se concretizar os princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Se o Município, que é o titular do serviço público de manejo de resíduos e limpeza urbana, não tomar para si a responsabilidade protagonista da gestão dos resíduos sólidos num verdadeiro espírito emergente de governança local, esta política pública tenderá a perpetuar o experimento das mazelas da ineficácia e da não efetividade, onde a lei federal não passará de um belo texto escrito sem implementação efetiva.

Este protagonismo de gestão pode dar-se de duas formas: a) direta, quando não há a terceirização dos serviços públicos de manejo de resíduos e limpeza pública. Neste caso, a titularidade e executoriedade do serviço são única e exclusiva do Município; b) indireta, quando ocorre a delegação do serviço e uma empresa terceirizada passa a executar o serviço público.

Entretanto, eventual concessão do serviço público de manejo de resíduos e, mesmo o de limpeza urbana, à iniciativa privada, não exonera o Município na sua responsabilidade pela gestão integrada dos resíduos sólidos, visto que a titularidade do serviço não se altera, ela sempre do ente público.

Todavia, percebe-se que o Município, em momento algum, deixa de ser o titular do serviço público de manejo de resíduos e limpeza urbana, o que o torna o ator principal, aquela que não pode e não deve sair de cena.

Este é o ponto crucial para que uma política pública de resíduos sólidos seja eficaz no atendimento a PNRS: a atuação do Poder Público como protagonista constante e por tempo indeterminado, seja quando titular e executor direto do serviço público ou quando titular e executor indireto, ou seja, como genuíno protagonista da gestão.

Há, de fato, uma corresponsabilidade na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos, tanto entre os entes federados, quanto e, principalmente, dentro do território dos Municípios.

Esta corresponsabilidade incorpora, na prática, os princípios da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, assim como o princípio da cooperação. Princípios, estes, que guardam estreita relação quanto ao funcionamento da política pública de resíduos local, nas suas três fases de formulação, implementação e avaliação.

É na concretização desta cooperação que o Município deve agir como um verdadeiro elo, como a ligação necessária entre os demais atores públicos (outros órgãos municipais), o setor privado e a própria sociedade.

Quando se compreende a verdadeira e exímia essência do princípio da cooperação, percebe-se claramente que cooperar não é fragmentar as diversas responsabilidades dos atores da gestão dos resíduos sólidos é, a bem da verdade, unir todos estes atores fazendo com que trabalhem juntos, sincronizados e não de forma separada, desinformada, distante e desconexa, pois a ausência de cooperação conduz, certamente, ao fracasso de uma política pública, notadamente, socioambiental e que preza pela garantia da qualidade vida de todos, por um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, claro, pela sobrevivência de todos.²⁸

Nota-se, pois, que os princípios da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e o princípio da cooperação estão estritamente ligados, conectados, eis que

²⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24ª edição; São Paulo; 2016.

complementam um ao outro. Não é de forma coincidente que tais princípios seguem-se numericamente no art. 6º, VI e VII, da Política Nacional de Resíduos Sólidos.²⁹

As cenas de protagonismo do Município, portanto, podem ser resumidas, mas não se restringem em: a) estratégias de integração (cooperação) entre todos os atores; b) definição dos modos/metodologia de como se fará esta integração; c) formulação de ações que possibilitem a atuação conjunta e partilhada dos atores; d) fiscalização para acompanhamento das responsabilidades no tocante ao ciclo de vida dos produtos, o que vai desde as obrigações do consumidor no acondicionamento adequado dos resíduos, até a empresa executora dos serviços de manejo de resíduos quando do momento da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; e) na fiscalização quanto aos planos de gerenciamento que devem ser elaborados pelo setor privado nos termos do art. 20, da PNRS; f) na implementação e avaliação da Logística Reversa com todos os responsáveis pelo retorno dos resíduos à cadeia produtiva; g) com toda a comunidade no desenvolvimento constante e incessante de campanhas de educação ambiental em prol do desenvolvimento sustentável local.

Portanto, várias são as cenas de protagonismo do Município na condução da gestão da política pública de resíduos sólidos. Fica claro que ele precisa ser, incansavelmente, o articulador de todo o processo que envolve esta política pública, desde seu planejamento e formulação, à implementação e posterior avaliação. O Município e, diga-se de passagem, o poder público em geral, é e deve ser o único ator a não possuir “saída de cena”, pois sua cena não tem fim.

A política pública de resíduos sólidos é um filme que, para o ente público, notadamente os Municípios, não possui um fim em si mesma e que, além disso, precisa ter suas cenas atualizadas, acompanhadas e frequentemente atacadas por um modelo de incrementalismo imprescindível a atualização e modernização na forma de prestação do serviço público de manejo de resíduos e de seus avanços tecnológicos que acompanham o viés necessário da tecnologia na visão sistêmica da gestão e do gerenciamento dos resíduos sólidos.

Quando o Município participa de todo o processo, que inclui a elaboração do PMGIRS, e, posteriormente, a gestão e o gerenciamento dos resíduos como um verdadeiro protagonista, seja ele executor direto ou indireto, os serviços passam a ser executados de maneira mais efetiva e com maior produtividade que beneficia, por conseguinte, toda a comunidade. Sendo assim, seja na forma de participação público privada, seja na forma de concessão, a terceirização e delegação dos serviços de manejos de resíduos não retira, e nem deve retirar, a responsabilidade do Município em coparticipar ativamente da gestão e do gerenciamento destes serviços. E para garantir que ele seja eficaz é necessário, inclusive, que a participação do Município seja a principal. “O mau funcionamento de tal serviço público ou a sua inexistência acarreta, inclusive, a responsabilidade civil, penal e administrativa dos prefeitos municipais e, também, dos vereadores das Câmaras Municipais”.³⁰

A atuação protagonista do Município na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos é condição basilar a dar eficácia, efetividade, modernidade e atualização à esta política pública essencial em matéria ambiental, urbanística e social.

Dialogar com os demais agentes participativos, formular e implementar ações que visem a implementação da responsabilidade pelo ciclo da vida do produto, assim como da cooperação

²⁹ Art. 6º da PNRS: São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

³⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24ª edição; São Paulo; 2016.

integrada de todos os atores sociais, econômicos, ambientais e tecnológicos desta política é tarefa que incumbe ao Município dentro da sua responsabilidade como titular deste serviço público.

Estabelecer vínculos e compartilhar projetos e iniciativas com todos os atores envolvidos no processo de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos é tarefa que o Município deve exercer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, tem-se que os Municípios possuem uma cadeia de responsabilidades na condução da gestão dos serviços públicos de manejo de resíduos e, também, de limpeza urbana. E isso porque a legislação federal o reconhece como o genuíno titular destes serviços e o verdadeiro executor da gestão integrada de resíduos sólidos.

Responsabilidades e obrigações que encontram-se presentes em todas as fases do ciclo de vida dos produtos, uma vez que lhe incumbe fiscalizar toda a cadeia produtiva pela qual o resíduo está sujeito e, com isso, monitorar desde o consumidor, quando do acondicionamento (in)adequado dos resíduos, até a disposição final ambientalmente correta dos rejeitos. Portanto, todo o caminho percorrido pelo resíduo, desde o momento em que é gerado até sua destinação e disposição final, deve ser fiscalizado e monitorado pelo ente público municipal, ou seja, suas responsabilidades são diretas e indiretas.

Como verdadeiros titulares dos serviços públicos de manejo de resíduos e limpeza urbana, incumbe aos Municípios a organização e prestação de tais serviços, seja de modo direto, quando prestado pelo próprio ente público ou indireto quando ocorre a terceirização e transferência na execução dos serviços.

Todavia, mesmo nos casos de prestação indireta, o Município, necessariamente, em prol de uma gestão integrada e de um adequado e produtivo gerenciamento dos resíduos sólidos, precisa agir como principal ator, como protagonista constante e efetivo da política pública de resíduos sólidos, visto que as responsabilidades atinentes a toda a cadeia de produção dos resíduos impescinde de sua fiscalização, acompanhamento e apoio institucional.

Portanto, mesmo quando tais serviços são terceirizados, o Município não pode e não deve manter-se inerte deixando que o serviço corra pela “conta em risco” de sua(s) terceirizada(s). Deve, sim, atuar como um exímio protagonista em busca de sempre definir as estratégias e os planejamentos que visem interrelacionar e integrar os demais atores sociais, econômicos e políticos.

O ente público municipal deve ser a ponte entre estes atores de modo a auxiliar na melhor prestação dos serviços evitando, assim, que haja um descompasso ou desinteresse no firmamento das relações responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos.

Quando o Município terceiriza e delega tais serviços “cruzando os braços” e abstendo-se de intervenção, dá margem às mazelas já famigeradas desta política pública, como por exemplo, as oligarquias do lixo que, não raras as vezes, prestam os serviços de forma ineficaz, antiquada e à margem da legislação, de seus princípios, metas e objetivos basilares, sem foco no desenvolvimento sustentável, na efetivação da responsabilidade compartilhada e em ações que visam reduzir, reciclar, reutilizar, destinar corretamente os resíduos e dispor adequadamente os rejeitos.

Portanto, para que a política pública local de resíduos sólidos seja eficaz e eficiente dentro das premissas da PNRS, é basilar que seja pautada no protagonismo do Município. Todo o processo de gestão integrada e de gerenciamento precisa ser administrado pelo poder público municipal. Uma atuação que deve dar-se de forma compartilhada aos demais atores desta

política, sendo, o Município, o elo que os aproxima em busca das melhores formas de implementação da legislação federal.

É do ente público municipal que deve partir o planejamento das ações, das obras, dos serviços, das metas, da modernização e atualização na prestação destes serviços, no monitoramento constante, fiscalizatório, regulatório e metodológico destes trabalhos, sejam eles prestados por empresa terceirizada ou por ele próprio e que deve, no fim, visar atender aquilo que dispõe a PNRS, notadamente no tocante aos seus objetivos, princípios e metas.

É imperioso que os gestores públicos municipais tenham a consciência de que é o Município o verdadeiro titular do serviço público de manejo de resíduos e limpeza urbana. É esta titularidade, inclusive, que o torna o protagonista desta política pública, de modo que deve desenvolver a gestão integrada dos resíduos sólidos garantindo que todos os demais atores responsáveis laborem em regime de cooperação com o objetivo de desenvolver a cidade sustentavelmente.

Deste modo, o artigo buscou evidenciar a necessidade de empoderar o município e posicioná-lo como gestor sistêmico e principal de toda a política pública de resíduos sólidos, seja na execução direta ou indireta deste serviço público. Como titular intransferível deste serviço, é responsabilidade sua atuar e zelar pela formulação, implementação e avaliação desta política pública, ou seja, de todo o ciclo de planejamento que a envolve. Uma política pública que, aliás, é multidisciplinar e multifatorial, essencial em termos ambientais, urbanísticos, de saúde pública, econômicos e tecnológicos e isso em todas as esferas governamentais.

Fica, contudo, registrado a necessidade de também se buscar analisar, mediante pesquisas científicas e, sob o ponto de vista institucional, as reais condições dos Municípios cumprirem os ditames da Política Nacional de Resíduos Sólidos e, assim, de desenvolver este papel protagonista defendido neste estudo.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos**. Coimbra: Almedina, 2006, p.37.

SILVA, Fernanda Sampaio da. **Geografia e Meio Ambiente**: Uma análise da Legislação dos Resíduos Sólidos. Revista Eletrônica em gestão, educação e Tecnologia Ambiental, 2012, p.679.

DIONNE, Jean; LAVILLE, Christian. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**: consumo e sustentabilidade. 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011. p. 136.

FGV Projetos: **Política Nacional e Gestão Municipal de Resíduos Sólidos**. 2015, nº 22.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Departamento de Meio Ambiente (DMA). **Perguntas frequentes sobre Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**. São Paulo: FIESP, 2012.

FULLANA, Pere; PUIG, Rita. **Análise del Ciclo de Vida**. Barcelona: Rubes, 1997.

HUSSERL, Edmund. **Ideias para uma fenomenologia pura e para uma filosofia fenomenológica**. São Paulo: Ideias & Letras, 2006. (Originalmente publicado em 1913).

JUSBRASIL. **Análise sobre o Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: luizawagner.jusbrasil.com.br/artigos/237681077/analise-sobre-o-plano-nacional-de-residuos-solidos. Acessado em: 06 de outubro de 2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666/93**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acessado em 08 de outubro de 2017.

BRASIL. **Lei Federal 11.079/04**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acessado em 26 de outubro de 2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.305/10**, de 02 de agosto de 2010. Lei que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acessado em: 07 de outubro 2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Lei que dispõe sobre as Concessões e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24ª edição; São Paulo; 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v.24, nº 7, 2012, p.27/28.

MAIELLO, A., BRITTO, A., L., N., P., & VALLE, T., F. (2017). Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos RAP – **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro RJ.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Informações gerais sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>. Acessado em: 01 de outubro de 2017.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 10ª edição. Rio de Janeiro; 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.305/10** – Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acessado em 01 de outubro de 2017, 07 de outubro de 2017, 08 de outubro de 2017 e 26 de outubro de 2017.

Portal Resíduos Sólidos. **Senadores Contra o Desenvolvimento Sustentável no Brasil**; Disponível em: <http://www.portalresiduossolidos.com/senadores-contra-o-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil/>; acessado em: 02 de agosto de 2017.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed., Cengage Learning, 2013.

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Coleta de Dados dos SNIS - Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/coleta-de-dados-snis-residuos-solidos>. Acessado em 08 de outubro de 2017.