

**A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O MINISTÉRIO PÚBLICO:
ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS**

Karinny Virgínia Peixoto de Oliveira Guedes¹

Cristiane Sandes Tosta²

1.0 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, aprovada pela Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010 instituiu princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a gestão dos resíduos sólidos.

Esta Lei sujeita pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvem ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

O setor há muitos anos carecia de um ordenamento racional, com clara definição de responsabilidades. Hoje, União, Estados, Municípios, iniciativa privada e cidadãos tem um claro papel a cumprir.

Por outro lado, a maioria dos municípios brasileiros permanece sem uma gestão adequada dos resíduos, enquanto cresce a cada dia o volume de lixo exposto a céu aberto, comprometendo gravemente o meio ambiente e a saúde das pessoas.

Ciente desta dura realidade, o Ministério Público do Estado da Bahia desenvolveu o Programa “Resíduos. Do Lixão a Gestão Sustentável” que objetiva buscar a gestão integrada dos resíduos sólidos nos municípios.

O presente artigo apresentará um pouco do que vem sendo desenvolvido na busca do enfrentamento dos grandes desafios estabelecidos pela Política Nacional.

¹ Promotora de Justiça. Coordenadora da Câmara Temática de Saneamento.

² Assessora Técnica, Engenheira Sanitarista e Ambiental.

2.0 DESAFIOS IMPOSTOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

2.1 A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

A Política Nacional de Resíduos Sólidos tem como um de seus destaques inovadores o estabelecimento de obrigações diversas para o poder público, a iniciativa privada e também para o cidadão, de acordo com o princípio da responsabilidade compartilhada, superando a antiga visão de que todo o problema do manejo dos resíduos sólidos é do Município.

O maior desafio para implantar a PNRS reside no fato de que todos (poder público, sociedade e setor produtivo) devem assumir suas responsabilidades sobre esta questão. Padrões de consumo e de produção devem ser modificados. O poder público deve gerar planejamento para a gestão integrada. Os resíduos sólidos devem ser reconhecidos como bens de valor, para serem valorizados enquanto objetos reutilizáveis e reaproveitáveis. O setor produtivo, em grande escala, deve assumir suas obrigações afetas à logística reversa e ao gerenciamento dos resíduos de suas atividades, os quais deverão ser devidamente vigiados pelo poder público. Enfim, para o atendimento da PNRS não basta uma ou poucas providências por um desses atores. Todos devem fazer e de forma simultânea. Apenas assim, teremos uma diminuição progressiva dos descartes.

ATOR	RESPONSABILIDADE
União	<ul style="list-style-type: none">- Elaborar e implementar o Plano Nacional- Firmar acordos setoriais em âmbito nacional- Manter o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos- Outras ações relacionadas à implantação da PNRS
Estado	<ul style="list-style-type: none">- Elaborar e implementar o Plano Estadual- Integrar a organização, planejamento e execução das ações relacionadas aos resíduos nas Regiões Metropolitanas, Microrregiões e Aglomerados Urbanos- Fiscalizar os geradores sujeitos a licenciamento ambiental pelo órgão ambiental estadual- Firmar acordos setoriais em âmbito estadual- Alimentar o Sistema de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos- Outras ações relacionadas à implantação da PNRS

Municípios	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a gestão integrada dos resíduos sólidos - Organizar e prestar direta ou indiretamente os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos - Elaborar e implementar o Plano Municipal - Instituir a coleta seletiva, a compostagem - Dar disposição final ambientalmente adequada aos rejeitos - Fomentar a organização das cooperativas de catadores - Aprovar e fiscalizar os PGRS dos geradores - Firmar acordos setoriais em âmbito municipal - Alimentar o Sistema de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos - Outras ações relacionadas à implantação da PNRS
Geradores	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar e implementar PGRS - Firmar acordos setoriais para implantação da logística reversa - Outras ações relacionadas ao atendimento à PNRS
Cidadãos	<ul style="list-style-type: none"> - Acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados; - Disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução. - Outras ações relacionadas ao atendimento à PNRS

2.2 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

O Município é o gestor dos resíduos gerados em seu território:

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.

A própria lei se incumbiu de definir o que deve ser entendido por “gestão integrada de resíduos sólidos”: 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.

Vale observar que a gestão a ser exercida pelo município se diferencia a depender da natureza do resíduo. Os resíduos domiciliares e os de limpeza urbana são de responsabilidade direta do Município³. Já os resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, os resíduos industriais, os resíduos de serviços de saúde, os resíduos da construção civil, os agrossilvopastoris, os gerados nos serviços de transporte e os resíduos de mineração são de responsabilidade do seu gerador, cabendo ao município atuar como ente fiscalizador, ordenando o gerenciamento exercido pelos geradores.

TITULAR DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE MANEJO DE RESÍDUOS URBANOS E DE LIMPEZA PÚBLICA	AUTORIDADE AMBIENTAL NA GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS GERADOS EM SEU TERRITÓRIO
DOMICILIARES LIMPEZA URBANA ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E PRESTADORES DE SERVIÇO (EQUIPARADOS AOS DOMICILIARES POR LEI MUNICIPAL)	SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO INDUSTRIAL SERVIÇO DE SAÚDE CONSTRUÇÃO CIVIL AGROSSILVOPASTORIL SERVIÇO DE TRANSPORTE MINERAÇÃO ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS E PRESTADORES DE SERVIÇO (NÃO EQUIPARADOS AOS DOMICILIARES)

Caso o Município assumira alguma etapa do gerenciamento sob responsabilidade de outro gerador, ele deverá ser necessariamente remunerado pelo serviço prestado.

Quanto aos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, a sua sustentabilidade econômico-financeira deve ser buscada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços, por meio de taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

³ O manejo dos resíduos sólidos domiciliares e a limpeza urbana constituem serviço público, de titularidade municipal.

2.3 O PLANEJAMENTO

Um instrumento de destaque na PNRS é o planejamento. Partindo da premissa que toda a ação do ente público deve ser racionalmente pautada por um planejamento, lastreado em um diagnóstico sólido que permita a previsão de programas e ações racionalmente previstas, do ponto de vista técnico e econômico-financeiro, a Política Nacional previu a edição de planos em todos os níveis governamentais e também pelos geradores de certos resíduos.

No âmbito do Município, a existência de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos foi alçado à condição de requisito para que estes entes tenham acesso a recursos da União, ou por ela controlados.

Quanto aos empreendimentos, aqueles geradores dos resíduos dos serviços públicos de saneamento, de resíduos industriais, de resíduos de serviço de saúde e de resíduos de mineração; os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviço que gerem resíduos perigosos ou, ainda que não perigosos, que não possam ser equiparados aos domiciliares; as empresas de construção civil; os responsáveis por portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários, ferroviários e passagens de fronteira; e, por fim, os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, são obrigados a elaborar o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, a serem fiscalizados por órgão municipal ou pelo órgão ambiental licenciador⁴.

2.4 A AÇÃO REGIONALIZADA

A PNRS estabelece como competência estadual promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão de resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

⁴ Quando o empreendimento é licenciável, o PGRS será fiscalizado no âmbito do licenciamento ambiental; quando não licenciável, o Município fará a fiscalização.

É possível, no entanto, que os Municípios voluntariamente se reúnam em consórcios públicos. Aqueles que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos serão priorizados no acesso a recursos federais. Podem ainda ser dispensados da elaboração do plano municipal, caso promovam a elaboração de plano intermunicipal para os municípios consorciados.

2.5 O CONTROLE SOCIAL

A Lei define o controle social como sendo o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionados aos resíduos sólidos”.

O direito da sociedade à informação e ao controle social é um princípio da PNRS e a existência de órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços dos resíduos sólidos urbanos é um dos instrumentos da Lei.

O processo de elaboração dos planos deve ensejar ampla participação social.

2.6 OS LIXÕES

No Estado da Bahia, a disposição de resíduos a céu aberto já estava vedada desde 1980, com a edição da Lei 3.858 que instituía o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais. No entanto, nada se falava sobre a gestão e o manejo dos resíduos, antes do momento de disposição final.

A PNRS instituiu uma mudança paradigmática relevante: a disposição final ambientalmente adequada só ocorrerá após a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético, destinando aos aterros sanitários somente o rejeito destas etapas. Além disso, a destinação de resíduos de serviço de saúde, resíduos de construção civil, resíduos de abate, entre outros, não poderá se dar no aterro sanitário, valendo o mesmo para as pilhas e baterias, pneus,

embalagens de óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes e produtos eletroeletrônicos.

Por outro lado, também desmistifica como solução tecnológica exclusiva o uso de aterros sanitários, deixando claro que o manejo dos resíduos passa por instrumentos como a coleta seletiva, a compostagem, a logística reversa e acordos setoriais, devendo ser destinado aos aterros sanitários somente 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.

A realidade presente, no entanto, mostra um cenário de centenas de lixões e aterros mal operados que requerem muito mais que uma intervenção física: requerem uma mudança de gestão do sistema.

A PNRS, além de vedar práticas como o lançamento indevido, a queima a céu aberto, a utilização de rejeitos como alimentação, a catação e a residência na área de disposição final, também estipulou um prazo para o encerramento de todos os lixões no Brasil e para o aterramento apenas de rejeitos: 02 de agosto de 2014.

O não atendimento do prazo especificado acima poderá implicar na imposição de sanções administrativas (multa), cíveis (reparação dos danos ambientais causados) e penais (Lei de Crimes Ambientais - art. 54).

Há uma discussão, em âmbito nacional, sobre a possibilidade de ampliação do prazo para adequação. Entende-se, no entanto, que o adiamento do prazo para encerramento dos "lixões" não implica, necessariamente, na solução do problema, tendo em vista que quatro anos é tempo razoável ao estabelecimento à preparação das ações antecedentes necessárias para a destinação final dos rejeitos. Ainda assim, sob a perspectiva de que a ausência de capacidades técnica e financeira deva ser reparada por apoio dos entes Estadual e Federal, acredita-se que os Estados, União e Municípios devam priorizar as ações para implementação da gestão ora falada, em virtude dos impactos nefastos à saúde pública e ao meio ambiente decorrentes da disposição irregular de resíduos sólidos.

O QUE SE BUSCAVA COM A REGULARIZAÇÃO	O QUE SE BUSCA <u>HOJE</u> COM A REGULARIZAÇÃO
Fechamento de lixões Implantação de aterros sanitários	Redução no consumo Reutilização Coleta seletiva dos recicláveis Compostagem dos orgânicos Responsabilização dos geradores (Resíduos de serviço de saúde, resíduos de construção civil, resíduos industriais, resíduos agrossilvopastoris, resíduos de serviço de transporte, resíduos dos serviços públicos de saneamento) Responsabilização dos geradores – logística reversa (agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, embalagens de óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes e produtos eletroeletrônicos) Encerramento de lixões, com recuperação da área degradada Implantação de aterros sanitários

2.7 OS CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS

É objetivo da PNRS a integração dos catadores de materiais recicláveis, assim como ela tem por instrumento o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas de catadores.

A emancipação econômica destes atores deve estar previstas nos planos nacional, estadual e municipal e, como incentivo, os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação das cooperativas de catadores terão privilégio no acesso aos recursos federais para ações no setor.

3.0 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

3.1 O PROGRAMA “DESAFIO DO LIXO”

Ao longo dos anos de 2006 a 2009 o Ministério Público do Estado da Bahia conduziu o Programa Desafio do Lixo, que realizou um amplo diagnóstico do cenário de disposição final dos resíduos em todo o Estado, constatando uma realidade grave, com grande número de lixões, diversos aterros sanitários em condições operacionais similares a lixões e um grave problema social dos catadores, adultos e crianças que viviam e trabalhavam nestes ambientes em condições totalmente insalubres e desumanas.

Diante desta constatação, os Promotores de Justiça instauraram Inquéritos Cíveis, firmaram Termos de Ajustamento de Conduta e ajuizaram Ações Cíveis Públicas e Criminais, buscando equacionar as questões observadas.

Embora alguns avanços pontuais tenham sido alcançados, os Municípios viram-se com dificuldades estruturais e orçamentárias de cumprir todas as obrigações estabelecidas.

Com a edição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, os papéis e responsabilidades ficaram melhor estabelecidos, o que gerou a necessidade da criação de uma nova estratégia de atuação, em melhor sintonia com as novas diretrizes.

3.2 O PROGRAMA “RESÍDUOS. DO LIXÃO A GESTÃO SUSTENTÁVEL”

É um Programa Estratégico do MPBA, visando à consecução de medidas extrajudiciais e judiciais necessárias a alcançar compromissos e ações por parte dos Municípios no que se refere à gestão integrada de resíduos sólidos. Os objetivos principais do Programa consistem na busca da formulação de política municipal de resíduos sólidos, atendendo aos preceitos da PNRS, especialmente, sobre planejamento, coleta seletiva, educação ambiental, inserção social dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, dentre outros.

Espera-se a obtenção de ajustes com os Municípios, através da celebração de termos de compromisso de ajustamento de conduta, com cronograma de execução das ações necessárias para realização das obrigações impostas pela PNRS. Com isto, busca-se alteração da realidade atual de "lixões" para outra que instale verdadeira "gestão sustentável" dos resíduos sólidos, com o envolvimento do Poder Público, sociedade e setor produtivo. O Programa envolve Promotores de Justiça ao longo de todo o Estado da Bahia e suas ações estão vinculadas ao Plano Geral de Atuação do MPBA.

O MPBA tem participado de articulações junto a Órgãos atuantes na área (Mcid, FUNASA, SEDUR, SEMA, MMA) no sentido de colher elementos para que, localmente, sejam direcionadas ações. O esforço atual é de celebrar acordos com os Municípios para que estes, com apoio dos Órgãos acima apontados, se vejam aptos à formulação de planejamento, cobrança das responsabilidades do setor produtivo e à sociedade quanto aos RSs por estes produzidos, além de acordos quanto às ações de educação ambiental. A verdadeira gestão integrada de RS só se estabelecerá com a assunção simultânea das obrigações previstas na PNRS, ou seja, há que se cobrar de cada um dos atores o cumprimento de seu papel e a concretização das ações relacionadas à gestão de forma a garantir que os rejeitos a serem encaminhados a aterros sanitários (ou para outras destinações finais que sejam compatíveis com a Lei) sejam os mínimos possíveis.

A celebração de termos de compromisso de ajustamento de condutas (TACs) é uma excelente solução tanto à sociedade quanto para o titular do serviço público, na medida em que o MP e ente analisam a realidade local, dispondo claramente sobre as obrigações que deverão ser assumidas, com a colocação de cronograma que esteja de acordo com a realidade local, tudo, obviamente, dentro dos preceitos legais existentes. Além disso, a assinatura do ajuste implica na solução do impasse em âmbito extrajudicial, ou seja, sem a necessidade de que o MP ingresse com Ação Civil Pública (ACP) visando à consecução das obrigações legais por intermédio do Poder Judiciário. Com o TAC, ganha a sociedade que assiste ao Poder Público solucionar a questão de forma célere e responsável.

Faz-se relevante salientar que a gestão integrada de resíduos sólidos deverá ser iniciada por um planejamento e ações que deverão estar dispostas no Plano Municipal

de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos que, para ocorrer, depende inteiramente da iniciativa dos Municípios. E, estando os Prefeitos como responsáveis pelos Entes, cabe-lhes enorme responsabilidade e também sensibilidade com a questão. É bom lembrar: uma gestão inadequada de RS atinge recursos naturais (recursos hídricos, flora, fauna), qualidade de vida da população, saúde pública etc.

Os Prefeitos poderão ser responsabilizados, até mesmo pessoalmente, caso seja constatada omissão desarrazoada na condução da questão enquanto administrador público. Com a expiração do prazo para erradicação dos lixões, sobre os gestores poderá recair a responsabilização penal pela prática de poluição ambiental decorrente da disposição indevida de resíduos sólidos (lixões), a teor do art. 54, §1º, V, da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98). Além disso, a omissão quanto às obrigações impostas pela PNRS, sem dúvida, representa afronta ao princípio da legalidade, o que leva à caracterização de ato de improbidade administrativa. Afora isto, na esfera administrativa, poderão ser aplicadas multas relacionadas ao dano ambiental.

3.3 A INCLUSÃO SÓCIO-PRODUTIVA DOS CATADORES

O Conselho Nacional do Ministério Público, compreendendo a gravidade da condição de vida e trabalho dos catadores de materiais recicláveis no Brasil, instou os Ministérios Públicos Estaduais a realizarem ações específicas voltadas à inclusão sócio-produtiva dos catadores.

O Ministério Público do Estado da Bahia, não se furtando ao seu papel, em ação coordenada dos Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente e da Cidadania vem desenvolvendo ações conjuntas com vistas a garantir a inserção social do catador avulso e a inclusão produtiva das cooperativas de catadores.

4.0 COMENTÁRIOS FINAIS

Embora a legislação ambiental já proibisse a existência de "lixões", apenas com a PNRS houve, mais claramente, o estabelecimento de obrigações legais capazes de atingir todos os atores responsáveis pela produção de resíduos sólidos. Anteriormente, a solução para a não existência dos "lixões" residia, basicamente, na destinação final ambientalmente adequada, sem que tivessem o setor produtivo, a sociedade e o próprio poder público obrigações acerca de cada uma de suas responsabilidades. Hoje, com a PNRS, há como se reparar padrões equivocados de consumo e de produção, o que, no final, ensejará na necessidade a menor de descarte dos "rejeitos", aqui se considerando o atendimento de metas progressivas de redução, reaproveitamento e reutilização dos RS.

A história das experiências brasileiras de construção dos inúmeros aterros sanitários que, depois de um tempo, viraram "lixões" levaram à evolução necessária de que a questão fosse vista por variáveis diversas, sob pena de não se solucionar a questão.

A falta de uma cultura de planejamento, ausência de educação ambiental, inexistência de políticas e ações locais e a falta de assunção das responsabilidades pelos resíduos que são gerados por cada um dos setores referidos contribuíram a uma dificuldade de que o País cumprisse o prazo de destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos até a data de 02 de agosto de 2014.

O total cumprimento das obrigações impostas pela PNRS dependerá do poder público, da sociedade e do setor produtivo especial atenção e a tomada de ações estratégicas, visando à esperada mudança em todos os setores, a fim de um cenário mais respeitoso ao meio ambiente e à dignidade da pessoa humana.