



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

WASHINGTON GASPAR DE JESUS PIMENTEL

DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO E AO MEIO AMBIENTE:
Coleta seletiva e Reciclagem como instrumento de implementação do Plano
Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

BELÉM

2020

WASHINGTON GASPAR DE JESUS PIMENTEL

**DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO E AO MEIO AMBIENTE:
Coleta seletiva e Reciclagem como instrumento de implementação do Plano
Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a obtenção do título de
Bacharel em Direito, pela Universidade Federal
do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas,
Campus Belém.**

**Orientadora: Profa. MSc. Maria do Socorro
Almeida Flores**

BELÉM

2020

WASHINGTON GASPAR DE JESUS PIMENTEL

**DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO E AO MEIO AMBIENTE:
Coleta seletiva e Reciclagem como instrumento de implementação do Plano
Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a obtenção do título de
Bacharel em Direito, pela Universidade Federal
do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas,
Campus Belém.

Data de Aprovação: ___/___/___

Banca Examinadora:

**Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro Almeida Flores
UFPA**

**Prof. Dr. Ronald Corecha Bastos
UFPA**

**Prof. Dr. Élcio Aláudio Silva de Moraes.
UFPA**

*Ao tio Robson, que não está mais aqui,
mas tenho certeza que teria orgulho
imenso disso.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, o qual fui abençoado em ter nascido filho deles. Grato, do fundo do coração por todo o esforço destes que não descansam, enquanto seus filhos não estão bem.

Às orações da mamãe, que tem uma fé inabalável.

Aos parentes que me acolheram, durante toda essa jornada, principalmente, à tia Raimunda, tia Irene, tia Baoca, as quais aprendi muito, fizeram parte de todo o meu amadurecimento.

Às mães postizas que me adotaram no caminho. Só quem precisa sair de casa sabe, o quanto é difícil ficar longe dos pais. Tive a Selma, a Sônia, a Raquel. Elas representam o verdadeiro espírito materno.

Aos meus amigos, os de infância, os de Belém, todos eles. Se cheguei até aqui, foi muito por causa deles, seja cobrando ou fazendo parte dos momentos de descontração. De um jeito ou de outro, são irmãos e irmãs que a vida me deu.

Aos meus avôs e avós maternos e paternos, que em cada pontinho da minha linha de vida, eu aprendi algo, que com certeza, contribuíram para com que eu me tornasse o profissional que pretendo ser.

Aos meus tios, que sempre estão dispostos a ajudar, independente de como se encontrem.

Aos meus irmãos que conviveram e compartilharam a vida comigo por boa parte da minha história e que, até hoje, é possível aprender e ensinar, junto deles.

Finalmente, agradecer a Deus, por tudo.

“Pra quem tem fé a vida nunca tem fim.”

(O Rappa -Trecho da música: Anjos -Pra Quem Tem Fé)

RESUMO

Este trabalho de pesquisa proporciona uma análise do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e como ele pode ser viabilizado, de acordo com a Lei Federal nº 12.305/2010 que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a legislação infraconstitucional acerca dos resíduos sólidos, que acabam complementando a Política, tem por objetivo demonstrar a necessidade da implantação dos instrumentos da PNRS, em especial PMGIRS. Inicialmente, o trabalho apresenta um breve histórico dos resíduos sólidos (lixo) e todas as consequências negativas acarretadas pelo excesso de consumo e descarte após a revolução industrial. Ademais, mostra a conceituação atual de resíduo sólido e sua classificação quanto sua origem estabelecida pela Política Nacional de Resíduo Sólidos, nesse contexto aborda-se o desenvolvimento sustentável, no qual se faz uma análise do direito fundamental, protegido pela Constituição Federal brasileira de 1988, que é o direito ao meio ambiente sadio intergeracional. Outro ponto importante estudado no presente trabalho é o município no âmbito de sua competência ambiental para legislar e estabelecer políticas públicas em relação aos assuntos de interesse local. Análise com apoio do método histórico-jurídico para o conhecimento das normas legais que regulam a gestão dos resíduos sólidos e para entender o contexto atual da problemática dos resíduos sólidos na realidade dos municípios brasileiros utiliza-se a metodologia com abordagem qualitativa de caráter analítico e exploratório. Aplicam-se também as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Mostra como resultado a relevância da figura do Catador, como ator necessário para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e sua transformação para um coletador seletivo, que visa à emancipação econômica e a dignidade humana na sociedade que, em sua maioria, é marginalizada.

Palavras Chaves: Resíduos Sólidos; Gestão e Competência Municipal; Direito ao Meio Ambiente.

ABSTRACT

This research work provides an analysis of the Municipal Plan for Integrated Solid Waste Management (PMGRIS) and how it can be made possible, according to Federal Law nº 12.305/2010 on the National Solid Waste Policy (PNRS) and infraconstitutional legislation on solid waste, which ends up complementing the Policy, aims to demonstrate the need to implement the PNRS instruments, in particular PMGIRS. Initially, the work presents a brief history of solid waste (garbage) and all the negative consequences caused by excess consumption and disposal after the industrial revolution. In addition, shows the current concept of solid waste and its classification according to its origin established by the National Solid Waste Policy, in this context, sustainable development is addressed, in which an analysis of the fundamental right is made, protected by the Brazilian Federal Constitution of 1988, which is the right to a healthy intergenerational environment. Another important point studied in the present work is the municipality within the scope of its environmental competence to legislate and establish public policies in relation to matters of local interest. Analysis supported by the historical-legal method to understand the legal norms that regulate the management of solid waste and to understand the current context of the problem of solid waste in the reality of Brazilian municipalities, we use the methodology with a qualitative approach of an analytical and exploratory character. Bibliographic and documentary research techniques are also applied. As a result shows the relevance of the Scavenger figure, as a necessary actor for the implementation of the National Solid Waste Policy, and its transformation to a selective collector, which aims at economic emancipation and human dignity in society that, for the most part, is marginalized.

Key words: Solid Waste; Municipal Management and Competence; Right to the Environment.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	08
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO LIXO AOS RESÍDUOS SÓLIDOS	09
3. DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NUM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E SADIO.....	17
3.1 A Constituição Federal e suas Diretrizes para a Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	21
3.2 A Competência Municipal na Gestão dos Resíduos Sólidos.....	24
3.3 A Gestão Ambiental Urbana.....	31
4. A CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL, COMO FATOR PREPONDERANTE PARA A EXECUÇÃO DA COLETA SELETIVA E A RECICLAGEM.....	34
4.1 O Surgimento do Catador de Material Reciclável e Reutilizável.....	35
4.2 A Importância dos Catadores e a PNRs.....	37
4.3 Política de Reciclagem e a Inserção dos Catadores nesse Processo.....	39
4.4 Aspectos jurídicos aplicados aos Catadores de Materiais Recicláveis pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.....	40
4.5 Associações e Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis.....	41
4.6 A Atuação Estatal de Fomento às Associações e Cooperativas de Catadores.....	43
5. O PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUA GRANDE IMPORTÂNCIA EM TODO O PROCESSO.....	48
6. CONCLUSÃO.....	55
BIBLIOGRAFIA.....	

1. INTRODUÇÃO

É recorrente se deparar com os resíduos sólidos dispostos de forma inadequada, seja pela má gestão pública, quanto pela falta de conscientização ambiental dos cidadãos. E este trabalho visa, prioritariamente, a disseminação da educação ambiental, aliada a uma eficaz gestão integrada dos resíduos sólidos, tendo como autores fundamentais, o Município, o Catador, a Iniciativa Privada e o cidadão.

No que diz respeito ao Município, um dos instrumentos basilares da PNRS é o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Desse modo, se torna imprescindível que todos os municípios brasileiros tenham o seu e possam ser beneficiados, financeiramente, pela PNRS, através do Governo Federal.

É preciso que haja consonância entre a obrigação do Poder Público em gerir seus resíduos e a intenção do habitante em separar o lixo que produz, para que assim, seja possível a melhoria da qualidade do meio ambiente, em todos os seus conceitos, seja ele cultural, natural, artístico e etc. Devemos alcançar também o aperfeiçoamento da estética urbana, que a poluição ambiental tenha impactos menores, de acordo com a implantação das políticas públicas e ações privadas.

O trabalho se divide, majoritariamente, em uma síntese histórica do lixo; a importância do meio ambiente, como direito difuso que é; a exaltação do direito ao desenvolvimento sustentável; a competência municipal para gerir os resíduos sólidos, se tratando de assunto de interesse local; a Política Nacional de Resíduos Sólidos, seus princípios, objetivos, instrumentos e metas; a importância do Catador, em meio à busca de uma eficiente Gestão Integrada; e como viabilizar a instituição do Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, tendo em vista a necessidade das cidades, de acordo com o seu tamanho.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO LIXO AOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Desde os primórdios da história da Humanidade, onde não havia residências fixas, os primeiros homens eram nômades, ou seja, se deslocavam bastante para garantir sua sobrevivência. Necessitavam buscar novos ambientes, ou por causa de mudanças climáticas, e/ou escassez dos recursos naturais.

E pelo fato de subsistirem, basicamente, da caça e da pesca, limitados a uma dieta de frutas e animais, o que acabava sendo descartado por eles se resumia em decompostos orgânicos, em seu estado mais natural, o que, obviamente, nunca agrediu a natureza, até porque, em um ambiente equilibrado ecologicamente, matéria orgânica se transforma em adubo natural.

Com o passar do tempo, o ser humano foi capaz de produzir seus próprios utensílios para armazenamento e conservação dos alimentos. Desse modo, podemos dizer que a preocupação em conservar a alimentação revolucionou a maneira com que o ser humano lidava com o meio ambiente ao seu redor. Inevitavelmente, hoje se vê várias formas de objetos usados para manusear alimentos naturais e industrializados, desde um mero canudinho de plástico, até um grande frigorífico.

Ademais, com o surgimento do conceito de “propriedade particular”, os homens, que antes eram nômades, começaram a fixar suas residências, cultivar plantações diversas, criar animais, dentre outros métodos para satisfazer suas necessidades. Nesse cenário, todo e qualquer recipiente eram reutilizáveis e não havia necessidade de substituí-los, até que fossem inutilizados definitivamente. Tudo o que era consumido era de origem natural, que resultava em resíduos orgânicos, o que era, facilmente, absorvido pela natureza.

Uma curiosidade sobre os descartes da população pré-Revolução Industrial, com sua composição majoritária de resíduos orgânicos, é que estes eram enterrados nos quintais de suas próprias residências. Tal comportamento, do ponto de vista científico, corresponde a uma medida preventiva contra doenças e evita a presença de animais hospedeiros, como ratos, baratas, moscas, entre outros.

Nas sociedades tradicionais, o homem estava perfeitamente integrado à natureza e à vida da Terra. Entretanto, a partir do século XVII operou-se uma disjunção entre o ser humano e a natureza, apoiada no pensamento de que o homem é o único ser do planeta a possuir alma da qual os animais e plantas seriam desprovidos, motivo pelo qual o homem se tornou dominador e mestre da natureza. A partir daí, o desenvolvimento econômico-industrial, tecnológico e científico passou a dominar a natureza, na qual tudo o que é vivo e não humano pode ser escravizado, manipulado, destruído.

A Revolução Industrial constitui o marco temporal que inicia o grande êxodo rural, massifica a produção de bens de consumo, e isso acarreta, inevitavelmente, em uma maior produção do lixo. E talvez o efeito estufa e o lixo sejam as duas manifestações mais contraditórias da vontade de dominação da natureza, posta em prática pela racionalidade instrumental e sua tecnologia. No seu afã de aumentar a produtividade, que na prática significa submeter os tempos de cada ente, seja ele mineral, vegetal ou animal, a um tempo da concorrência e da acumulação de capital, olvidou-se de que todo trabalho dissipa energia sob forma de calor (efeito estufa) e que a desagregação da matéria, ao ser atravessada pela flecha do tempo, torna-a irreversível (lixo).

Ou seja, apesar de estarem em posição de entender toda a prejudicialidade de suas ações, nesse período não há qualquer preocupação com o meio ambiente, com o planeta, de modo geral. A população no mundo cresce vertiginosamente e, conseqüentemente, amplia o consumismo. A maioria dos utensílios que, outrora, eram reutilizados é substituída por recipientes descartáveis.

O avanço tecnológico impulsionado pela Revolução Industrial trouxe relevantes benefícios socioeconômicos, como o crescimento da renda média e do número populacional. Mas, ao mesmo tempo em que as pessoas melhoraram de vida, a demanda por produtos industrializados cresceu, acarretando um aumento considerável da geração e diversidade do lixo produzido na época.

Todo recurso natural, àquela época, era abundante. O desenvolvimento se mostrou algo tangível e concreto. As relações de consumo se expandiram, e o que realmente importava, era que as zonas urbanas crescessem e o lixo, ainda, não era visto como um problema mundial. Ou seja, o grande fator que permeia a

problemática dos resíduos sólidos, atualmente, se dá pelo aumento exponencial da população no mundo. Ao mesmo tempo em que, não foram prevenidas as grandes consequências negativas que isso acarretaria.

Historicamente, temos que o agravamento da situação ambiental no planeta iniciou-se no final do século XVIII, após a Revolução Industrial. Como se sabe, a melhoria das condições de vida na sociedade, verificada a partir desta época, contribuiu para o crescimento populacional, o qual gerou a necessidade de investimentos em novas técnicas de produção, voltadas ao atendimento da demanda, cada vez maior, por bens e serviços. Tal fato resultou na intensificação da exploração dos recursos naturais e, conseqüentemente, no aumento da produção de resíduos poluentes.

O desenvolvimento industrial, tecnológico e científico ensejou, a partir da segunda metade do século XX, a transformação da sociedade industrial clássica, apoiada na contraposição entre natureza e ser humano, em uma sociedade de risco porque as atividades humanas produzem riscos à vida de plantas, animais e seres humanos, que já não são limitados social e geograficamente. Tais riscos são globalizantes, fazendo surgir ameaças globais, independentemente de classes. O lixo passou a ser visto como ameaça. Ameaça esta que se apresenta como reação da ação humana e, no intuito de combater esse problema, brota a necessidade de mudança de comportamento do próprio ser humano.

Edgar Morin salienta que a crise ecológica é produto de um processo de três faces, quais sejam, a globalização, no âmbito local e global, colocando em risco a existência da humanidade e da vida no planeta, haja vista a multiplicação dos danos ambientais, com poluições do solo, do ar, dos rios, oceanos, lagos, lençóis freáticos, desflorestamento em grandes proporções, acidentes nucleares e o aquecimento global.

Os riscos produzidos pela sociedade industrial até a primeira metade do século XX eram concretos e sensorialmente perceptíveis, enquanto que os riscos da sociedade pós-moderna da atualidade são globais, incertos e imprevisíveis, podendo levar à autodestruição do planeta. Nessa linha, Ulrich Beck reconhece que os riscos podem ser concretos, isto é, visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano, ou

abstratos, que têm como característica a invisibilidade e a imprevisibilidade da racionalidade humana.

Em razão desses fatos, a crise ecológica da modernidade ensejou uma mudança de percepção da relação do homem com a natureza a partir dos anos 1970, com o surgimento dos movimentos verdes como o conservacionista, o preservacionista, a ecologia profunda e o ecossocialismo ou ecomarxismo, que ajudaram a discutir mundialmente o problema do crescimento econômico ilimitado inerente ao capitalismo, cujo ponto máximo ou divisor de águas foi a Conferência de Estocolmo de 1972 sobre o meio ambiente.

A crise ecológica vem das bases de percepção comum, porque com a modernidade os homens passaram a não mais enxergar a natureza como um ser vivo, os seres humanos não enxergam mais que são inseparáveis da natureza e da Terra. Entretanto, a tomada de consciência com o problema ambiental, antes restrito ao debate científico, ultrapassou, com o passar dos anos, as fronteiras da comunidade acadêmica e alcançou a sociedade civil, despertando a preocupação mundial com a crise ambiental que afeta a vida dos animais e plantas e a dos seres humanos.

Nessa mesma linha, Fritjof Capra aduz a necessidade de mudanças de paradigmas e de percepção, isto é, da forma de pensar e dos nossos valores, a fim de se reconhecer uma visão holística do mundo, no sentido de que seres humanos e a natureza estão interligados e são interdependentes.

Os seres vivos são membros de comunidades ecológicas interrelacionadas e interdependente e portadores de igual consideração moral, de modo que se deve promover a preservação da vida e não a sua destruição. Assim, os valores morais são inerentes a todos os seres vivos porque constitutivos, os seres humanos e os não humanos, de um todo só, a teia da vida.

De todo modo, ao se vislumbrar um panorama bem simples, com enfoque, propriamente, na problemática deste trabalho, pode-se dizer que antes da revolução, quase todo o resíduo produzido era basicamente de matéria orgânica, já que a alimentação da população se dava por meios agrícolas e pecuários. Além do fato de o número de habitantes na Terra ser, significativamente, menor nas áreas urbanas. Por outro lado, da Revolução Industrial para cá, com o grande aumento da

produção industrializada, conseqüentemente, a necessidade de mão de obra fez com que o número de habitantes nas zonas urbanas aumentasse, em demasia. Com isso, a produção do lixo cresceu drasticamente, assim como a diversificação de sua composição.

Em síntese, o mundo fora bombardeado por revoluções científicas e tecnológicas. Além disso, houve a expansão de várias multinacionais por todo o Globo, isso tudo, com apenas um objetivo: consumo em massa. Então, o Capitalismo e Liberalismo ganham força e tudo o que importa é o lucro. Já não se tem mais controle, o que pode ser produzido será consumido e assim o país cresce e se desenvolve e quanto mais forte for a economia, mais lixo sua população irá descartar. E este era descartado, em sua totalidade, livremente nas áreas periféricas das cidades. Quando os resíduos não eram descartados na periferia, eles possuíam outros destinos não menos piores, porém bastante preocupantes, como áreas desabilitadas, rios, encostas, córregos e etc.

Dimensionar o consumismo global é ter consciência de que por conta disso, o desmatamento só aumenta, mais e mais gases nocivos são expelidos na atmosfera, os recursos naturais começam a ficar escassos, as zonas urbanas se sobrepõem às zonas rurais e onde eram despejados os resíduos fora da cidade, agora está no centro da mesma. E quando a poluição começa a tomar conta dos centros urbanos, percebemos o quão importante é aprender a gerenciar os resíduos, de que forma vamos destiná-los, que recursos serão utilizados e com que urgência e preciso agir.

O fato é que a relação do ser humano com a natureza sempre foi, desde os tempos mais antigos, utilitarista, no sentido de que os seres humanos extraem recursos da natureza para satisfazer suas necessidades, gerando assim efeitos negativos no meio ambiente que, inicialmente, eram totalmente absorvidos pelo ecossistema, já que, como foi dito anteriormente, havia uma pequena quantidade de pessoas no planeta e as sociedades tradicionais eram baseadas na agricultura de subsistência.

Contudo, com a modernidade, que Anthony Giddens conceitua como o “estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua

influência”, as sociedades tradicionais foram substituídas pela sociedade moderna, donde o capitalismo e a industrialização são duas de suas dimensões.

Enfim, as atividades econômicas atuais, estilos de vida e hábitos de consumo estão destruindo a biodiversidade e o planeta a um ponto quase irreversível, razão pela qual se deve reduzir ao máximo o impacto das ações humanas no meio ambiente.

E os atuais ritmos de desenvolvimento econômico, produção e consumo estão esgotando as reservas naturais e colocando em xeque a existência da vida no planeta, de modo que urge que seja solucionada a contradição existente entre crescimento econômico e preservação da natureza, uma vez que o capitalismo busca sempre o crescimento ilimitado e despreza os limites da natureza, sacrificando o chamado capital natural. Sendo assim, é necessária a promoção do desenvolvimento sustentável, como garantia não somente da vida biológica, mas da vida com dignidade e qualidade para as presentes e futuras gerações.

Assim, o processo de desenvolvimento deve realizar a dignidade da pessoa humana, mediante a promoção da melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população em ritmo contínuo e automático.

Ocorre que, os desenvolvimentos econômico e tecnológico aumentaram as consequências negativas da interferência do ser humano no meio ambiente, de modo que o capitalismo e a industrialização criaram um mundo num sentido mais negativo e ameaçador, um mundo no qual há mudanças ecológicas reais ou potenciais de um tipo daninho que afeta a todos no planeta.

A percepção da finitude dos recursos naturais, aliada ao conhecimento dos efeitos colaterais que a exploração desenfreada desses recursos acarreta, originou nova visão do processo de desenvolvimento, não circunscrita aos aspectos exclusivamente econômicos, de modo que se faz necessária a integração entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, o significado de desenvolvimento vai além do conceito de desenvolvimento puramente econômico, visto que pressupõe uma aproximação centrada nos direitos humanos, donde se deve ter sempre em mente a paz, a economia, o meio ambiente, a justiça e a democracia.

A concepção de direito ao desenvolvimento deve estar intimamente jungida à concretização da dignidade da pessoa humana e à defesa do meio ambiente, de forma que o desenvolvimento deve ser perseguido sem provocar danos ao meio ambiente ou, ao menos, com o mínimo de impactos negativos na natureza, promovendo, assim, o desenvolvimento sustentável.

Daí a importância de que todos os municípios tenham seu próprio Plano de Gestão de Resíduos Sólidos. Pois a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem como base forte a ideia do Desenvolvimento Sustentável, o qual teve sua evolução sintetizada acima. Entretanto, por que, após quase 10 (dez) anos de instituída a PNRS aqui no Brasil, a maioria dos municípios e regiões metropolitanas não possuem um Plano Integrado para gerenciar seus resíduos?

Considerando o cenário brasileiro nas últimas décadas, pouco se fez a fim de sanar a problemática dos resíduos sólidos e sua respectiva gestão e gerenciamento. O principal método de descarte utilizado para os resíduos era a destinação em lixões a céu aberto.

Nos anos 70, muitos municípios adotaram a compostagem e instalaram as chamadas “usinas de compostagem e triagem” em que os resíduos domiciliares chegaram sem nenhuma seleção prévia. Nessas instalações havia um processo de retirada dos recicláveis em uma esteira, seguindo os resíduos orgânicos para a compostagem. Em alguns casos, em municípios menores, houve experiência de implantação de “usinas” totalmente manuais, com uma mesa de concreto, ligeiramente inclinada, em lugar da esteira, barateando custos operacionais, de forma mais condizente com os volumes de resíduos a serem separados.

As experiências, com raras exceções, não foram bem sucedidas. E as usinas foram, em grande medida, abandonadas e em seguida sucateadas. Esse insucesso generalizado levou ao abandono da compostagem como prática dos serviços de limpeza no país. São poucos, atualmente, os municípios que adotam essa prática. No entanto, ainda existem algumas experiências em andamento, especialmente aquelas que adotaram a técnica de compostagem natural.

Massukado et al. reuniram os dados oficiais sobre a gestão de resíduos orgânicos e observaram que, em 2000, havia 157 unidades ou usinas de compostagem geridas direta ou indiretamente pelos municípios, número que

aumentou para 211 em 2008. O Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, porém, contabilizou, em 2015, apenas 103 unidades. Apesar das diferenças no número de municípios pesquisados em cada trabalho, acredita-se que os resultados reflitam uma tendência de redução tanto da destinação adequada dos resíduos orgânicos, quanto das próprias unidades.

Além da Compostagem, outros métodos começaram a ser implantados Brasil a fora, a fim de minimizar os efeitos da má disposição dos resíduos sólidos, como a Coleta Seletiva, a incineração, criação de aterros sanitários, dentre outros. E, apesar da tentativa de implantar tais métodos, a maioria acaba sem sucesso, mesmo tendo, praticamente, uma década da instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Dando prosseguimento ao trabalho, os próximos tópicos irão tratar de conceituar os Resíduos Sólidos, sua classificação e demais aspectos referentes ao tema. Assim como, elucidar sobre a legislação ambiental constitucional e infraconstitucional, a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, seus instrumentos, objetivos e metas; os atores envolvidos no processo e, finalmente, buscar meios de viabilizar a implantação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em Municípios de pequeno porte, a priori.

3. DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NUM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E SADIO

Inicialmente no Brasil, os primeiros esforços em busca de minimizar os efeitos dos problemas ambientais se deram no âmbito do Saneamento Básico, com a criação de Leis e Regulamentações a partir da década de 60. A preocupação maior, nesse momento, era quanto ao tratamento de água e esgoto, no entanto, não demorou em entenderem que o problema se expande além desses dois focos.

Tornou-se claro o fato de que para que haja um Saneamento Básico eficiente é necessária uma Gestão de Resíduos Sólidos que realmente funcione. Desse modo, com o estabelecimento das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (DNSB) em 2007, o tratamento e destino final do lixo doméstico passaram a estar inseridos neste panorama, porém ainda era insuficiente.

Logo, fora instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) em 2010, regulamentada pela Lei 12.305, a qual passou a integrar a Legislação Ambiental Brasileira, juntamente com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

E é com base na Lei 12.305 de 2010, que vamos expor os princípios, objetivos, metas, mecanismos e instrumentos postos pela PNRS, para a implantação de Planos de Gestão e Gerenciamento dos Resíduos Sólidos em Municípios e as melhores formas de viabilizar tal processo, tendo em vista tantas dificuldades no cenário nacional, tais como a grande extensão territorial, a falta de conscientização ambiental, o crescimento desordenado de pequenas e grandes cidades e a falta de recursos para a adequada destinação e disposição final dos resíduos.

Como já fora visto anteriormente, a principal forma de descarte dos resíduos sólidos urbanos se dá com o acúmulo destes em zonas periféricas às cidades, formando lixões a céu aberto. É óbvio que houve certa melhora em grande parte do país, após a instituição da PNRS, com a implantação de Aterros Sanitários. Entretanto, ainda é possível encontrar, em larga escala, lixões em todo o Brasil, número que fica em torno de 3.000 municípios, atualmente, que não dispõem de destinação adequada para seus resíduos. E isso acarreta grande impacto ambiental,

em todos os sentidos. Uma das principais metas da PNRS é a extinção dos lixões, com a implantação de formas de destinações e disposições ambientalmente adequadas em todos os municípios brasileiros. Entretanto, antes de adentrarmos na análise legal da Política Nacional de Resíduos Sólidos, é necessário fazer um breve apanhado sobre a evolução legal do Meio Ambiente como direito difuso, que veio a ser respeitado e expresso em nossa Carta Magna.

Como já bem foi tratado neste trabalho, o inchaço populacional, o urbanismo desenfreado, o grande aumento do consumo e a expansão industrial trouxeram inúmeras consequências negativas ao meio ambiente físico, de modo geral. Por conta disso, a partir da metade do século XX, pós-segunda guerra mundial, medidas começaram a ser tomadas, no intuito de minimizar tais efeitos. Percebeu-se que um Meio Ambiente desequilibrado, doente, prejudica o ser humano, desta forma, tornou-se necessário cuidar e proteger o mesmo.

Nessa toada, convém recordar as lições do mestre José Afonso da Silva, que com muita propriedade define o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, apresentando um conceito globalizante e unitário que engloba, como abarcador do meio ambiente, tanto o meio ambiente natural quanto o artificial e o cultural.

Conforme ensina o renomado professor, o conceito de meio ambiente conglomerava o meio ambiente artificial, “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livre em geral: espaço urbano aberto)”; o meio ambiente cultural, “interligado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico que, embora artificial, em regra, como obra do Homem difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou que se impregnou”; e o meio ambiente natural ou físico, “constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico e a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o meio ambiente físico que ocupam”.

Nesse diapasão, a Organização das Nações Unidas promoveu em 1972, a primeira Conferência Mundial sobre Homem e o Meio Ambiente, realizada na

Suécia, na cidade de Estocolmo. Este evento marca um primeiro debate, em nível mundial, acerca da preocupação com o tamanho da população no planeta, os problemas decorrentes do Aquecimento Global, o aumento da poluição, dentre outros assuntos referentes ao Meio Ambiente.

No entanto, em decorrência do debate realizado na Conferência de Estocolmo, ficou evidente a disparidade entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. De um lado, a maioria dos países ricos se sentia à vontade de reduzir sua atividade industrial, focando na redução da poluição. De outro, países em crescimento não queriam abrir mão de seu desenvolvimento econômico.

A partir dessa discussão que permeia até hoje nos fóruns econômicos mundiais e acordos em favor do Meio Ambiente, constatou-se a limitação dos recursos naturais e o fato de que nenhuma matéria prima é inesgotável. Surgiu, então, o conceito de Desenvolvimento Sustentável, cunhado em 1987 no Relatório Brundtland elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, que vem para mostrar que é possível haver crescimento social e econômico, satisfazendo o ser humano, ao mesmo tempo em que é preciso se preocupar com o meio ecológico, para que as futuras gerações também possam usufruir dos recursos naturais. Esse conceito foi reafirmado no princípio III da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente nos seguintes termos: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”.

O desenvolvimento, enquanto direito fundamental da pessoa humana, foi consagrado pela primeira vez em um documento normativo internacional pela Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981.

Posteriormente, a Organização das Nações Unidas (ONU), através da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução Nº. 41/128 da Assembleia Geral, proclamou que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão

habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar.

No Brasil, o art. 3º, inciso II, da Constituição Federal estabelece que é objetivo precípuo da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional. Por outro lado, em seu art. 225, inspirando-se nos documentos internacionais de proteção ao meio ambiente, em especial a Declaração de Estocolmo de 1972, assegura o direito ao meio ambiente.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está diretamente embasado no princípio da dignidade da pessoa humana porque essencial à sadia qualidade de vida e à própria existência humana. Não há o que se falar em dignidade humana se não houver condições bióticas e abióticas favoráveis ao bem-estar, à saúde, e à vida humana, isto é, que proporcionem ao homem uma saudável qualidade de vida.

Nesse contexto, em homenagem aos princípios da unidade da Constituição e da concordância prática de normas constitucionais, chega-se à conclusão que o legislador constituinte fez clara escolha pelo desenvolvimento sustentável porque não se pode promover o desenvolvimento desvinculado da dignidade humana e da proteção ao meio ambiente.

E foi nesse sentido, que o Brasil passou a ser parte importante no processo de reabilitação do planeta, pois apesar de ser um país em desenvolvimento, ele detém grande riqueza natural, representado pela Floresta Amazônica, chamado de o “pulmão do mundo” e outros ecossistemas, os quais possuem abundantes fauna e flora. Por este motivo, 20 anos após a primeira conferência da ONU, aconteceu a ECO-92, sediada no Rio de Janeiro, com enfoque no Desenvolvimento Sustentável.

Na ECO-92 se travou um dos primeiros debates mundiais a respeito da gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos. Nela, produziram-se, dentre outros importantes documentos, a Agenda 21, que tratou do tema em seus capítulos 19 (Manejo ecologicamente saudável das substâncias tóxicas, incluída a prevenção do tráfico internacional ilegal dos produtos tóxicos e perigosos), 20 (Manejo ecologicamente saudável dos resíduos perigosos, incluindo a prevenção do tráfico

internacional ilícito de resíduos perigosos), e 21 (Manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questão relacionadas com os esgotos).

Com o despertar da consciência ecológica no mundo, podemos notar que o Meio Ambiente Natural não se trata de um bem particular. Ou seja, no momento em que este é afetado, os seres vivos que o compartilham também acabam sendo atingidos. Seguindo por essa linha de pensamento, a Constituição Federal de 1988 foi a pioneira no Brasil, nesse sentido, pois destacou os direitos ambientais como direitos difusos. O Art. 225 da nossa Carta Magna deixa bem claro que todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, contudo, nesse sentido, todos têm o dever de protegê-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, a questão referente à Gestão adequada dos resíduos sólidos passou a ocupar a pauta de diversos países, e a preocupação com sua destinação ambientalmente adequada acabou por ganhar contornos mundiais.

Do ponto de vista local e regional, a Constituição Federal disciplina que é competência municipal legislar sobre assuntos de interesse local, bem como complementar legislação estadual ou federal no que couber. Tendo em vista o fato de que o manejo dos resíduos sólidos se trata de assunto de interesse local, pois afeta, diretamente, o modo de vida dos habitantes das cidades, entende-se que o Município é ator fundamental na execução de um Gerenciamento eficaz dos resíduos sólidos.

Desse modo, quando se fala em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, deve-se ter em mente que União, Estados e Municípios devem agir, simultaneamente, com o objetivo de garantir o gerenciamento dos resíduos, atendendo o disposto na Política Nacional de Resíduos Sólidos, sempre tendo em vista o que é disciplinado na Constituição Federal.

3.1 A Constituição Federal e suas Diretrizes para a Política Nacional de Resíduos Sólidos

O art. 175 da Constituição Federal dispõe que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Aos municípios brasileiros, a

Constituição Federal reservou, em seu art. 30, inciso V, a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local.

Os serviços públicos de saneamento básico, dentre os quais o serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos, são de titularidade dos municípios porque de interesse local, na medida em que dizem respeito com as necessidades imediatas do município.

Os municípios podem prestar o serviço público de manejo de resíduos sólidos diretamente ou indiretamente, através de concessão ou permissão, ou ainda promover a gestão associada do aludido serviço de saneamento básico, mediante a associação voluntária com outros entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme o disposto no art. 241 da Carta Magna.

Por sua vez, a Constituição Federal, em seu art. 24, incisos VI e VIII, determina a competência concorrente entre Estados, Distrito Federal e União. O regime de competência concorrente estabelece que a União trace normas gerais que visem à uniformização da Política de Resíduos em todo o território nacional, deixando aos Estados que suplementem a norma federal.

O art. 24 da Constituição Federal atribui competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente, dentre outros assuntos, sobre proteção do meio ambiente. Os parágrafos do art. 24, por sua vez, regulamentam o exercício dessa competência concorrente, de forma a que a União caiba estabelecer normas gerais, enquanto aos Estados caiba estabelecer normas suplementares, salvo na ausência de lei geral federal, hipótese em que fica o Estado automaticamente autorizado a exercer a competência plena.

O mesmo pode ser dito em relação às normas municipais. Apesar de a Constituição Federal não conferir competência aos Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente, os serviços de coleta e destinação de resíduos domiciliares são, via de regra, de incumbência municipal e afetos ao interesse local. Por essa razão, diversas normas municipais disciplinadoras da coleta e destinação de resíduos estão, assim como as políticas estaduais, sujeitas à regulamentação Federal da PNRS e a ela deverão se conformar.

Aos Municípios, a teor do artigo 30 da Constituição Federal, compete legislar e atuar, entre outras, nas hipóteses em que (a) ficar caracterizado o

interesse local; (b) for cabível complementar a legislação federal e estadual e (c) se referirem à prestação de serviço público de interesse local.

O gerenciamento de resíduos sólidos é matéria que tipicamente enquadra-se tanto nos dispositivos constitucionais referentes à “(...) conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição” (Art. 24, VI) quanto “assuntos de interesse local” e “serviços públicos de interesse local” (Art. 30, I e V). Diante disso, exercendo os diversos entes federativos, sua competência normativa relacionada aos resíduos sólidos, em princípio, é possível que a Lei da PNRS gere incompatibilidade de normas ou mesmo inviabilize o cumprimento de obrigações nelas previstas.

O critério determinado pela Constituição Federal para evitar incompatibilidade de normas de diferentes níveis é o seguinte:

- (a) A União tem competência para legislar sobre normas gerais, porém de forma limitada, já que não pode a União extrapolar o caráter geral da norma e usurpar competência complementar dos Estados;
- (b) Cabe aos Estados legislar de forma complementar, observando as normas gerais da União, isto é, sem contrariá-las, detalhando a legislação federal ou preenchendo lacunas e somente nas matérias descritas no art. 24 da Constituição Federal;
- (c) Podem os Estados exercerem de forma plena (incluindo normas gerais) a competência legislativa na ausência de norma federal;
- (d) Aos Municípios compete (i) complementar as normas federais e estaduais “no que couber”, o que significa estar bastante limitada a competência legislativa municipal acerca de tema já regulamentado nos âmbitos federal e estadual, pois também os Municípios não podem contrariar normas dos demais entes federativos; (ii) legislar sobre assuntos de interesse local de forma plena, isto é, sem as limitações de normas gerais federais e estaduais.

Diante do exposto acima, quanto às incumbências impostas pela Constituição Federal para cada ente federativo, esse trabalho visa focar na competência municipal, tanto para legislar, quanto para promover políticas que venham beneficiar o meio ambiente, mais especificamente, em relação à instituição

de um Plano Municipal de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Este que, apesar de ser um dos instrumentos da PNRS, não tem sido adotado pela maioria dos municípios brasileiros, em decorrência, principalmente, da falta de recursos públicos.

E o mais preocupante é que, no que diz respeito aos municípios pequenos, além da falta de recursos, há também a total despreocupação com o tema ambiental, por parte dos administradores e cidadãos. Saneamento básico deficiente, sistema de água potável precário, dentre outros desafios que acabam sendo agravados pela má gestão de resíduos sólidos, prejudicando diretamente o meio ambiente, a saúde da população e a paisagem urbana e rural.

Em decorrência disso, torna-se de suma importância que todos os municípios brasileiros tenham seu próprio Plano Municipal de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

3.2 A Competência Municipal na Gestão dos Resíduos Sólidos

Os resíduos sólidos produzidos pela civilização moderna se tornaram um dos grandes problemas ambientais em todo o planeta. Como consequência do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo sistema capitalista, em que o intenso consumismo foi içado a padrão de comportamento esperado e incentivado, tem sido descartado em todo o mundo cada vez maiores quantidades de resíduos sólidos, tornando absolutamente necessário o equacionamento de soluções para sua geração, diante dos inegáveis problemas ambientais e à saúde humana por eles ocasionados.

Os problemas originados aos municípios pelos resíduos sólidos, aos quais não é conferida uma destinação ambientalmente correta são, inexoravelmente: o aquecimento global, visto que sua decomposição, notadamente dos resíduos plásticos em contato com matéria orgânica, gera a emissão de gás metano; a poluição ambiental e a contaminação do solo e dos lençóis freáticos, em razão do chorume gerado por sua decomposição; a destruição das áreas de mananciais com o acúmulo de resíduos às beiras dos rios e córregos; a perda de cobertura vegetal.

Ante as consequências negativas acarretadas pela problemática em questão, este capítulo vem tratar da competência municipal instituída pela Constituição Federal e delimitada pela Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Os municípios foram alçados, com o advento da Constituição da República de 1988, à categoria de entes federados autônomos, que, ao lado dos estados, do Distrito federal e da União – e sem qualquer relação de hierarquia em relação a eles – compõem a República Federativa do Brasil. Isto é o que decorre da disposição expressa do art. 18 da Carta Magna, que estabelece de forma peremptória a autonomia dos municípios e deixa clara a ausência de hierarquia entre os entes federativos.

Foram conferidas pela Constituição da República aos municípios autonomia política (de se organizarem politicamente, por lei orgânica – art. 29) legislativa (de edição de suas próprias leis de interesse local, a teor do art. 30, I, ou de suplementação federal e estadual, nos termos do art. 30, II), administrativa (de se autoadministrar sem qualquer interferência dos demais entes da Federação, salvo nas hipóteses constitucionalmente estabelecidas de intervenção estadual – art. 29, podendo, para tal, organizar seu funcionalismo público e administrar seus bens), tributária (de instituir e recolher seus tributos – art. 30, III, c/c arts 156 e 158) e financeira (de previsão de seu orçamento e aplicação de suas rendas – art. 30, III).

Além disso, foram atribuídas a eles competências específicas, relativas à prestação de serviços públicos de interesse local (art. 30, V) e à promoção de adequado ordenamento territorial mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VII), a de preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII) e a de cuidar da saúde (art. 23, II).

Dentre todas as competências que a Constituição Federal incumbiu aos Municípios, as que tratam do interesse local, a de combate à poluição em qualquer de suas formas, a de preservar as florestas, a fauna e a flora e a de cuidar da saúde da população, além da prescrita no art. 225, a competência para garantir a própria efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Todas essas competências dão ao Município autonomia ambiental em âmbito local e, por conta disso, têm a atribuição, tanto de legislar, quanto de criar políticas públicas voltadas à proteção do Meio Ambiente.

A análise desse tema deve considerar, em primeiro lugar, que a repartição de competências no sistema constitucional brasileiro se baseia no princípio da predominância do interesse, mediante o qual “à União devem ser atribuídas às competências nacionais; aos Estados-membros, as competências devem ter pertinência com os interesses regionais; aos Municípios, as referentes ao interesse local”. E como decorrência da eleição desse critério – a predominância do interesse – para determinar a competência de cada ente da Federação, por certo que os municípios não podem ser privados de editar leis que disponham sobre matéria que guarda íntima relação com o interesse local de sua população e que, além disso, repercute sensivelmente na sadia qualidade de vida de seus habitantes – a matéria ambiental.

Desse modo, é correto afirmar que ‘interesse local’ traduz tudo quanto se relacione diretamente aos assuntos de interesse dos municípios, ou seja, aos fatos e matérias em que seu interesse se manifeste de forma predominante. Nessa linha de raciocínio, não se pode negar que a proteção ao meio ambiente afeta diretamente a totalidade dos munícipes, refletindo em tudo quanto possa contribuir para a qualidade de vida da população. Assim, embora o legislador constituinte não tenha inserido a matéria ambiental de forma explícita dentre as competências atribuídas aos municípios, tal atitude se justifica em decorrência, exatamente, do novo perfil constitucional que carrega a expressão interesse local constante do art. 30, I.

Ora, não se pode negar que os maiores reflexos e conseqüências dos problemas ambientais ocorrem nas cidades, pois é nelas (e não nos Estados ou na União) que as pessoas habitam, trabalham, circulam e se divertem. São nas cidades que são sentidos mais de perto os problemas do meio ambiente alterado ou degradado, como a poluição do ar atmosférico em razão das indústrias poluidoras nelas instaladas; a contaminação dos rios que atravessam seus territórios, que impossibilita a captação de água para o uso da população que ali vive; a deposição indevida de resíduos em lixões, com a produção de odor e o surgimento de doenças que podem se proliferar, ocasionando problemas de saúde pública; as conseqüências de desastres ambientais como enchentes e deslizamentos; ou, ainda, as distorções do crescimento urbano desenfreado e os efeitos negativos por ele gerados sobre o meio ambiente urbano.

Desta feita, não se pode conceber que as municipalidades não possam editar normas específicas que disponham sobre matéria tão afeta a seus interesses locais, inclusive porque os problemas de saúde que sua população sofrerá em decorrência de danos ambientais nelas ocorridos serão arcados, de forma mais intensa, pelos hospitais e pela rede de saúde municipal, já que os municípios foram acometidos do dever de cuidar da saúde e de prestar, ainda que mediante cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população. Ademais, a prática demonstra que a demanda por habitação por parte da população afetada por desastres ambientais também será colocada, em primeiro lugar, diante dos entes locais, apesar de a questão habitacional ser competência comum entre todos os entes da Federação. Ou seja, os desabrigados recorrerão, em primeiro lugar, às municipalidades em busca de moradia, e poderão, inclusive, parar a ocupar, irregularmente, áreas públicas destinadas a outras finalidades ou espaços livres de uso comum do povo, como praças e jardins.

Outro aspecto que deve ser considerado para se concluir no sentido da plena possibilidade de os municípios legislarem sobre matéria ambiental é a sua competência para dispor sobre o adequado ordenamento territorial mediante o parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 30, VIII da Constituição Federal) e de executar a política de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 182 da Carta Magna. Por óbvio que o desempenho de tais competências repercute diretamente na questão ambiental, como, aliás, é expressamente reconhecido pela Lei Federal nº 10.257/01, também conhecida por Estatuto das Cidades, que ao dispor sobre política urbana – cuja exceção compete aos municípios – estabelece que as cidades devam ser sustentáveis, entendendo-se como tal, dentre outros aspectos, o direito ao saneamento ambiental (art. 2º, I), bem como que a política urbana deve buscar e evitar, na ordenação e controle do uso do solo, a poluição e degradação ambiental (art. 2º, VI, g).

Em suma, o que se tem é que o critério eleito pelo constituinte para repartir as competências entre os entes da Federação brasileira – o critério da predominância do interesse – não deixa qualquer dúvida quanto ao fato de que a Constituição de 1988 permite cabalmente que os municípios brasileiros legislem sobre matéria ambiental no exercício de sua competência para dispor sobre assuntos de interesse local.

Nesse sentido, como a cidadania é um dos fundamentos da República brasileira (art. 1º, II da Constituição Federal), e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, é direito de todos (art. 225) e constitui um direito fundamental de terceira geração, devendo ser perseguida, tanto quanto possível, a efetividade de sua proteção, a conclusão que se impõe é que a municipalização da proteção ao meio ambiente é medida necessária para que a coletividade possa participar de forma mais ativa e eficaz das ações voltadas a esse objetivo, bem como para que possa pressionar seus representantes a editarem normas locais, haja vista que é muito mais dificultosa a mobilização social perante os representantes eleitos na esfera federal do que no âmbito local, mesmos em tempos de internet.

Destarte, também sob o prisma da efetividade das normas ambientais, outra conclusão não é possível senão a de que os municípios podem legislar sobre meio ambiente, no exercício de sua competência prevista no art. 30, I da Constituição da República, de legislar sobre assuntos de interesse local.

Pois bem, a Gestão e Gerenciamento dos Resíduos Sólidos é assunto pertinente ao meio ambiente, constituído, hoje, um dos temas mais desafiadores da seara ambiental, já que sua geração e descarte inadequado constituem um dos maiores problemas atuais e que mais danos ocasionam ao meio ambiente, em especial nas cidades, onde vive a grande maioria da população brasileira, em que se avolumam as toneladas de resíduos produzidos todos os dias. Daí porque emerge de maneira clara o nítido interesse local em legislar sobre esse assunto.

De todo modo, o serviço público de manejo de resíduos sólidos deve ser executado pelos municípios, mediante a implantação de uma gestão integrada de resíduos sólidos, elaborada em conformidade com as diretrizes, princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos instituídos pela Lei 12.305/2010. A implantação, portanto, da gestão integrada de resíduos sólidos é obrigatória.

Os conceitos de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos são distintos, embora este último esteja contido no primeiro. Assim, o gerenciamento de resíduos sólidos compõe a gestão de resíduos. 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, ao passo que, o gerenciamento de resíduos sólidos é o conjunto de ações exercidas, direta e indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nos termos do art. 3º, incisos X e XI da lei da PNRS.

A Gestão e o Gerenciamento de Resíduos Sólidos devem ser implantados pelo município e exercidos em conformidade com o desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, com suas perspectivas econômica, social e ambiental.

Tendo como base a distinção entre Gestão e Gerenciamento, o segundo se apresenta como uma sequência de atividades que se desenvolve em quatro etapas, obrigatoriamente, estipuladas pela PNRS, quais sejam: coleta, transporte, transbordo e tratamento e disposição final.

A coleta de resíduos é a etapa do gerenciamento de resíduos sólidos consistente no ato de recolher os resíduos sólidos, utilizando veículos e equipamentos apropriados para tal finalidade, conforme NBR 12.980 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

O transporte é a fase em que se faz a transferência dos resíduos sólidos coletados para o destino final através de caminhões compactadores. E o transbordo é necessário quando as localidades de destinação final se situam distantes dos locais de coleta, auxiliando a transferência de resíduos sólidos para outros veículos de maior porte. Após as fases de coleta e transporte, tem-se a fase de processamento, donde se sobressaem a reutilização, a reciclagem e a compostagem.

A reciclagem é uma forma de tratamento dos resíduos sólidos, pois os materiais recicláveis presentes no lixo retornam ao ciclo produtivo, promovendo-se, dessa forma, a preservação do meio ambiente e a economia de recursos públicos com a redução dos custos de manutenção do aterro sanitário e ainda com o aumento da vida útil do aterro.

A reciclagem é importante forma de tratamento dos resíduos sólidos porque promove a proteção do meio ambiente e a geração de emprego e renda para

os catadores de materiais recicláveis, resgatando a dignidade dessas pessoas submetidas a situações insalubres e humanamente degradantes. Note-se que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu art. 9º, *caput*, deu ênfase especial à redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos com o escopo de proporcionar a reinserção dos resíduos sólidos na cadeia produtiva, ao assentar que 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.

E, por fim, a disposição final ambientalmente adequada é a distribuição ordenada de rejeitos em aterros sanitários, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

Ora, resta evidente, diante disso que cabe aos municípios brasileiros a prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos, assim como a competência para legislar e promover políticas acerca da Gestão e Gerenciamento do lixo, tendo conhecimento e respeitando todas as etapas descritas acima do gerenciamento.

Sandro Luiz da Costa ressalta que:

A administração de resíduos sólidos urbanos e as políticas governamentais devem vislumbrar simultaneamente todas as fases do processo, buscando reduzir sua geração e investir no processo de tratamento dos resíduos gerados para que possam ser reutilizados ou aproveitados pelo sistema econômico, dispondo somente rejeitos em aterros sanitários ou alternativas tecnológicas de destinação de resíduos, alcançando, com isto, um sistema circular de manejo dos resíduos sólidos.

No gerenciamento de resíduos quando essas etapas não estão bem planejadas e implementadas surgem diversos problemas de ordem operacional, ambiental, social e de saúde pública. É o que ocorre com a existência de lixões na maioria das cidades brasileiras porque provoca a proliferação de vetores, a poluição do solo pelo chorume e das águas subterrâneas, além da atração de pessoas que se utilizam do lixo para sobreviver.

3.3 A Gestão Ambiental Urbana

A gestão urbana pode ser entendida como a gestão da cidade. Está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados, na cidade como um todo, visando à qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões da Gestão Municipal.

Segundo Philippi Jr., o processo de Gestão inicia-se quando se promovem adaptações ou modificações no ambiente natural, de forma a adequá-lo às necessidades individuais ou coletivas, gerando dessa forma o meio ambiente urbano. A gestão ambiental é então o processo de interação e articulação das ações dos diferentes agentes sociais envolvidos com vistas a garantir a adequação dos meios de exploração dos recursos (naturais, econômicos e sócio-culturais) às especificações do meio ambiente. Para Nogueira, o direito urbanístico, que é a base para a gestão urbana, está inseparavelmente ligado às questões ambientais por tratar das diretrizes que visam o ordenamento urbano para possibilitar vida comunitária saudável.

A partir destes pressupostos, pode-se apreender que a Gestão Ambiental Urbana constitui-se na tarefa de gerenciamento do espaço urbano de forma sustentável, na perspectiva da conservação, recuperação e melhoria de sua qualidade ambiental, por meio da articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem neste espaço.

A busca da sustentabilidade ambiental nos centros urbanos constitui-se em um dos maiores desafios ambientais deste século, sendo amplamente reconhecido que o acúmulo de problemas ambientais não afeta apenas o desenvolvimento das cidades, mas também a qualidade de vida de seus habitantes

A partir da Constituição de 1988, o município passou a ter a responsabilidade de agir diretamente na gestão ambiental, através do estabelecimento de políticas públicas de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial. Em 2001, a Lei 10.257 instituiu o Estatuto da Cidade, definindo as diretrizes e os instrumentos de Gestão Urbana, dentre os quais se encontram os de planejamento, que são fundamentais para a conquista do desenvolvimento urbano com vistas à sustentabilidade ambiental.

Entretanto, após mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal e prestes a completar 20 anos do estabelecimento do Estatuto da Cidade, ainda percebe-se a falta de preparo dos municípios para garantir o desenvolvimento das cidades em consonância com o equilíbrio ambiental e sadia qualidade de vida de seus habitantes.

Nesse panorama de décadas de leis instituídas, desde a Constituição Federal, passando pelo Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, não há firmeza no sentido de execução plena dos referentes dispositivos legais, por parte do Estado. A cada dia que passa se torna mais importante e necessária a atuação pública a fim de cumprir as metas e objetivos estabelecidos, tanto pelo Estatuto da Cidade, acerca da Gestão Ambiental Urbana, quanto pela PNRS, no que diz respeito à Gestão e Gerenciamento dos Resíduos Sólidos.

Atualmente, mais da metade da população mundial já é urbana, demandando maiores alterações no meio ambiente natural, com maior velocidade de extração de recursos, maior quantidade e diversidade de resíduos e efluentes gerados e menor velocidade de reposição dos recursos naturais, pondo em dúvida a viabilidade do desenvolvimento sustentável e tornando incontestável a importância da questão urbana na agenda ambiental.

No campo municipal, a Constituição Federal, em seu art. 182, acaba por trazer a própria função da política urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ante essa breve análise, a Gestão Urbana é indissociável da Gestão Ambiental, uma vez que trata do gerenciamento do espaço urbano para possibilitar o desenvolvimento sustentável que garanta sadia qualidade de vida aos seus habitantes.

Desta forma, o município cumpre sua função social no momento em que oferece aos que vivem em suas limitações territoriais as condições necessárias para sua sobrevivência com dignidade humana, garantindo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade trata das diretrizes e instrumentos de uma política de desenvolvimento e planejamento urbanos voltada a proporcionar um meio ambiente devidamente equilibrado, em consonância com os princípios do art. 225 da Constituição Federal.

Fica cada vez mais nítida a importância de que o administrador tenha plena noção de que, para que seja exercida uma Gestão Urbana eficiente, é necessário que a análise seja abrangente, focando, a princípio, nos ditames estabelecidos pela Constituição Federal, assim como em suas leis específicas, como o Estatuto da Cidade, a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional de Saneamento Básico, dentre outras, até a Política Nacional de Resíduos Sólidos, com enfoque no desenvolvimento sustentável dos Municípios.

4. A CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL, COMO FATOR PREPONDERANTE PARA A EXECUÇÃO DA COLETA SELETIVA E A RECICLAGEM

A coleta seletiva pressiona os serviços de limpeza urbana com relação à sua operacionalização e aos seus custos, porém, mesmo já integrando o sistema de resíduos sólidos em muitos municípios brasileiros, ainda não alcançou a universalização (quanto à sua abrangência) nas áreas urbanas desses municípios. No cenário atual, a maior parte das iniciativas e das ações desse instrumento da PNRS no país ainda é informal. Apenas 22% dos municípios brasileiros operam programas com coleta seletiva para promoção da reciclagem, o que corresponde a 1.227 experiências implantadas e em funcionamento, concentradas (87%) nas duas regiões mais desenvolvidas do país: Sul e Sudeste.

Por isso, é admissível afirmar que um Plano de Gestão e Gerenciamento dos Resíduos Sólidos eficaz deve ter como cerne a Coleta Seletiva. Tal instrumento se apresenta como um dos mais importantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Entretanto, para que o cidadão comece a selecionar seu lixo, é necessário que haja a consciência ambiental, que só será evidenciada através da Educação. Que os adultos se reeduquem e que as crianças cresçam com a ideia de que existe a necessidade de fazer a coleta seletiva, pois dessa forma, os custos da Gestão caem e, desse modo, é possível sua viabilização.

A coleta seletiva está distante de ser universalizada e os índices de reciclagem estão estagnados há quase uma década. Enquanto o mundo fala em economia circular e alternativas mais avançadas de destinação/reaproveitamento de resíduos, o país ainda registra lixões em todas as regiões e precisa lidar com um problema de comportamento da população. Ou seja, o brasileiro ainda está aprendendo a jogar lixo no lixo e a fazer a separação do resíduo com potencial de reciclagem.

Reiterando o dito acima, tanto a Coleta Seletiva, quanto a Reciclagem, para que elas aconteçam, a primeira etapa começa, justamente, com o cidadão, que precisa estar conscientizado da necessidade de separar o lixo dentro de casa, estar educado de como fazer essa separação de maneira correta. A partir do momento

que não há essa preparação dentro de casa, toda a sequência na cadeia de reciclagem acaba sendo prejudicada.

Ainda tratando da postura do cidadão, em relação à Política Nacional de Resíduos Sólidos, na qual, muitas vezes, ele nunca ouviu falar, sempre que este se refere ao lixo, fica a ideia de que a responsabilidade em manter a cidade limpa é, exclusiva, do poder público e de que, pelo fato de pagar impostos, tem-se o direito de desfrutar de um bom serviço. Não se tolera, portanto, a ideia de ruas poluídas gerando mau cheiro e, não raras vezes, aponta-se o dedo acusatória para a administração pública por ineficiência.

A Coleta Seletiva é o primeiro passo para a reciclagem, é quando ocorre a separação dos materiais na fonte geradora dentro das habitações, evitando sua contaminação e, conseqüentemente, sua desvalorização. A coleta seletiva é capaz de trazer benefícios como a redução da quantidade de resíduos gerados e encaminhados aos aterros sanitários, o aumento do valor econômico agregado aos itens potencialmente recicláveis e a geração de renda ao trabalho dos catadores.

4.1 O Surgimento do Catador de Material Reciclável e Reutilizável

Com o advento da Revolução Industrial e todas as transformações que decorreram dela no mundo, a Urbanização fora a que mais teve destaque. Megalópoles, grandes cidades e regiões metropolitanas começaram a surgir e influenciaram diretamente no estilo de vida do habitante, naquele momento. O aumento do consumo, já destacado nesse trabalho, se tornou algo natural e quanto mais a cidade se desenvolve, maior é o consumo e, por conseguinte, maior o descarte.

No mundo de hoje, já somos mais de 7 bilhões de pessoas e estudos apontam que até o ano de 2030, mais de 70% da população terrestre estará concentrada nas zonas urbanas. O desenvolvimento urbano atrai essa demanda, no entanto, a infraestrutura da maioria das cidades não consegue abarcar esse número, o que torna o saneamento básico precário. É muito dispendioso viabilizar 100% de saneamento básico em áreas que não são planejadas e que estão em constante mudança, diariamente.

Tendo em vista o urbanismo acelerado, sem planejamento, constata-se que a principal forma de descarte dos resíduos urbanos se dá através de acúmulos em áreas marginais às cidades. O principal erro de qualquer administração pública municipal é não atentar para a adequada destinação ambiental de seu lixo, pois em determinado momento a cidade crescerá, a ponto de alcançar os lixões.

E em decorrência da equivocada destinação dos resíduos no Brasil, em zonas periféricas, o acúmulo dos descartes orgânicos e sólidos nestas áreas transformou a natureza em lixões e vazadouros a céu aberto. O Impacto ambiental oriundo desse tipo de destinação é gigantesco, afetando o solo, o ar, os lençóis freáticos, a flora e a fauna da região. Entretanto, os efeitos não se resumem ao âmbito ambiental, a sociedade acaba sendo afetada, de forma direta pelo consumo exacerbado.

A urbanização desenfreada, além de impedir um saneamento básico eficaz, acaba marginalizando pessoas que migram para as cidades e não conseguem prosperar. Muitos pais e mães de família acabam tendo que construir barracos nas periferias e buscar meios de subsistência. Um grande número deles encontra nos lixões um modo de sobreviver, catando resíduos descartados de qualquer forma e os vendendo. Ou seja, o catador surge aqui para demonstrar que há como valorar, precificar, monetizar o lixo e assim, consegue uma fonte de renda, por menor que a seja.

Por esse ponto de vista, a preocupação agora não se limita apenas à qualidade do Meio Ambiente em si, mas das pessoas que nele vivem. É preciso que haja esforço conjunto a fim de minimizar todos os impactos, quais sejam eles: ambiental, social, cultural e econômico. A Constituição Federal de 1988 destaca que o Meio Ambiente deve ser equilibrado e o catador é imprescindível para que isso aconteça.

É importante frisar que a Urbanização não pode ser incompatível com qualidade de vida, bem-estar da população e um Meio Ambiente saudável, muito pelo contrário, ela deve servir para racionalizar o acesso à saúde e a serviços de Educação.

Apesar de ser tão relevante a discussão sobre a Gestão e Gerenciamento adequado dos Resíduos Sólidos, esse é um tema, relativamente, novo. Há menos

de um século, fora notada a necessidade de preservar o meio ambiente e medidas começaram a ser tomadas. Os conceitos de Desenvolvimento Sustentável, Coleta Seletiva, Reciclagem, Logística Reversa, surgiram recentemente e há muito o que se falar e fazer ainda. Por isso, além do fato de o Catador ser peça fundamental nesse processo, é necessário que a sociedade tenha consciência de como agir, em relação ao resíduo que produz.

A Educação Ambiental deve ser amplamente difundida, formas de propagação eficazes para que todos estejam cientes do dever de separar seus resíduos domésticos entre orgânicos e secos e, principalmente, que busquem reduzir o consumo e descarte desnecessário. E isso tem que começar desde a infância e iniciando dentro das residências, pois queremos um Meio Ambiente equilibrado e saudável para as presentes e futuras gerações.

Desse modo, o processo tem, como atores: a Administração Pública, em todas as suas esferas, a Sociedade Civil, as ONG's e Fundações Ambientais, os Catadores, organizados em Associações e Cooperativas, as Grandes Empresas produtoras de Resíduos.

4.2. A Importância dos Catadores e a PNRS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) instituiu diversas incumbências aos gestores públicos dentre elas a de inserir os catadores de resíduos sólidos nesse processo. Na Política, os catadores são sujeitos indispensáveis para a estrutura do ciclo de vida dos produtos. Portanto, deve haver uma construção conjunta entre Poder Público, ser humano e natureza.

Guerra afirma que: “A primeira mudança trazida pela Política de Resíduos Sólidos se deu em relação aos catadores, ou seja, sociedade civil organizada, engrenagem principal na criação e manutenção de sistema de coleta seletiva adequado”.

Verifica-se que a PNRS inseriu como propósito contribuir com a inclusão social e a emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, sendo dever dos gestores públicos, o desafio de como resolver a emancipação econômica dos catadores. Diante desse contexto, despertou-se a atenção para o tratamento jurídico dado aos catadores atuantes em áreas de lixões.

Os motivos que levam a formação de catadores são distintos, entre os quais, Gomes aponta os movimentos migratórios, o aumento da geração de resíduos sólidos nas grandes cidades e o desemprego estrutural.

Fiorillo destaca a negligência do Estado no decorrer do processo de desenvolvimento urbano que ofereceu uma política urbana defeituosa, o que foi determinante para não se alcançar a função social da cidade, prevista no art. 182 da Constituição Federal.

Com a implementação da PNRS, um novo contexto se desenha e Fiorillo apresenta o “lixo” como um bem de consumo, e os catadores como consumidores finais, os quais o Estado os figura segundo o autor como fornecedor que “por conta de sua omissão no cumprimento da política urbana, possibilitou o surgimento desse produto”.

Apesar da importância do trabalho dos catadores, verifica-se a existência de preconceitos por parte da sociedade em relação a estes trabalhadores. Muitas das vezes morando em periferias e no entorno dos próprios “lixões”, vitimados pela falta de serviços públicos.

Mesmo diante das hostilidades, Miura analisa a resistência do catador, pois eles passaram a se sentir mais dignos e incluídos socialmente, ao perceberem que se tornar catador seria uma forma de superar estigmas criados pela sociedade, e de reconstruir vínculos passando a fazer parte de uma economia capitalista.

Há muito tempo, a categoria luta por melhorias de trabalho, de reconhecimento, de inclusão social e por políticas públicas. Contudo, somente a partir de 2001, com a fundação do Movimento Nacional dos Catadores (as) de Materiais Recicláveis (MNCR), no 1º Congresso Nacional dos Catadores (as) de Materiais Recicláveis em Brasília, começaram a conquistar seu espaço.

E uma das medidas mais importantes foi o reconhecimento como categoria profissional na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) sob o Código 5192 – 05 com a denominação de “Catador de Material Reciclável”. Sumariamente são descritos como: “Catador de ferro-velho, Catador de papel e papelão, Catador de Sucata, Catador de Vasilhame, Enfardador de Sucata (Cooperativa)”, (CBO – Código 5192 – 05), tendo como função de coletar material reciclável, selecionar, preparar o material para expedição, e vender o material coletado.

4.3. Política de Reciclagem e a Inserção dos Catadores nesse Processo

Bechara destaca a importância da reciclagem, pois “aproveita os materiais descartados para a produção de outros materiais e bens de consumo – processo esse que faz, inclusive, com que os resíduos sólidos sejam considerados bens de valor econômico e não apenas agentes poluidores”.

Nesse sentido, a PNRS incluiu como um dos seus princípios: 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.

Dentre os conceitos definidos da PNRS (art. 3º, XIV) tem-se que a reciclagem é o processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, e para que a reciclagem ganhe força, foram definidos instrumentos como a coleta seletiva, a logística reversa e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 8º, III).

O Poder Público incentiva a reciclagem dando prioridade nas aquisições e contratações governamentais para produtos reciclados e recicláveis, e prevê a integração dos catadores nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada, devendo a reciclagem estar entre as prioridades dos planos nacionais, estaduais e municipais de resíduos sólidos.

Não basta o setor público implantar a coleta seletiva para o sustento da reciclagem, o consumidor deve desempenhar seu papel neste ciclo, separando seu lixo e entregando aos responsáveis por recolher os resíduos. É importante ressaltar, também, que a responsabilidade do setor empresarial pode ser voluntária ou obrigatória. A primeira situação se dá quando a empresa desenvolve esse papel para cumprir sua responsabilidade social corporativa; a segunda quando a empresa está sujeita ao sistema da logística reversa, que consiste em um instrumento que viabiliza a coleta e a restituição dos resíduos ao setor empresarial.

Os catadores têm função fundamental na reciclagem em razão do seu envolvimento no sistema de coleta seletiva, o que torna a reutilização e a reciclagem instrumentos de promoção da inclusão econômica e social. E a PNRS visa mudar o panorama desses trabalhadores, que deverão se apresentar de forma organizada

em cooperativas ou associações, com o intuito de valorizar a classe, dando estrutura, viabilidade e dignidade.

Contudo, somente uma pequena parcela dos municípios dá um tratamento adequado aos resíduos com intuito de minimizar os impactos naquelas áreas de despejo, o que leva a um grande colapso do sistema de limpeza urbana.

4.4. Aspectos jurídicos aplicados aos Catadores de Materiais Recicláveis pela Política Nacional de Resíduos Sólidos

A PNRS reconheceu a importância dos catadores e os promoveu. Os mesmos adquiriram o *status* de atores indispensáveis para a consecução dos fins a que se destina a PNRS. Sendo estes atores sujeitos essenciais de apoio ao Poder Público para o alcance dos objetivos da PNRS, entre os quais, destaca-se a reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (art. 7º, II).

Essa imprescindibilidade dos catadores está relacionada ao fato dos serviços de coleta de “lixo” das prefeituras não dispor de uma estrutura que faça a triagem dos resíduos sólidos, ficando esta tarefa a cargo dos catadores que desempenham essa função muitas das vezes nos locais de disposição final do lixo.

Por isso, o Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010, reservou o título V, para tratar especificamente desses profissionais, em que prioriza a participação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda nos sistemas de coleta seletiva de resíduos sólidos e a logística reversa.

O Decreto nº 7.404/2010 também incluiu a obrigação da previsão dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos de programas e ações para inclusão de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores. E ainda, que a União deverá criar, por meio de regulamento específico, programas com a finalidade de melhorar as condições de trabalho e as oportunidades de inclusão social e econômica dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Além disso, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, previu a possibilidade de dispensa de licitação, para a contratação de cooperativas

ou associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, como uma forma de incentivo e fortalecimento dessas organizações representativas.

Araújo e Juras destacaram a preocupação do legislador em relação aos catadores da seguinte forma: a) nos objetivos da política nacional há previsão da integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações relativas à personalidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; b) nas metas relativas a esta política tem-se que a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores deverão estar presentes no Plano Nacional de Resíduos Sólidos e nos planos estaduais; c) prioridade de recebimento de recursos da União aos municípios que inserirem os catadores em seus sistemas de coleta seletiva (art. 18, § 1º, inciso II); d) a participação dos catadores consta nos elementos mínimos do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 19, *caput*, inciso XI); e) o setor empresarial deverá atuar em parceria com os catadores na implantação da logística reversa (art. 33, § 3º, inciso III); f) o titular de serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos deverá priorizar a contratação de cooperativas ou outras entidades associativas de catadores e auxiliar na sua organização (art. 36, § 1º); e o Poder público de forma geral deverá apoiar essas entidades na implantação de infraestrutura e aquisição de equipamentos (art. 42, *caput*, inciso III).

Para que todos esses benefícios legais em prol dos catadores sejam cumpridos é necessário que suas associações e cooperativas estejam equipadas com recursos materiais e humanos e que participem não apenas das ações assistencialistas, mas integrem a gestão compartilhada.

4.5. Associações e Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis

Atualmente, a presença de catadores de materiais recicláveis em lixões é uma realidade da qual o Poder público e a Sociedade Civil não podem fechar os olhos. Os catadores de materiais recicláveis veem no lixo o único meio para conseguir trabalhar, morar e existir e, por isso, devem ser reconhecidos como sujeitos sociais que buscam exercer, através do lixo, o direito ao trabalho e à vida.

De fato, os catadores de materiais recicláveis são pessoas, em geral, de um segmento social marginalizado pelo mercado de trabalho formal, que têm na coleta de materiais recolhidos nos vazadouros uma fonte de renda que lhes garante a sobrevivência. As condições de vida e trabalho dessas pessoas são extremamente insalubres e aviltantes à dignidade da pessoa humana e diante dessa triste realidade os catadores passaram a se organizar em associações ou cooperativas.

As associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis são fundamentais na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos urbanos porque podem realizar a coleta seletiva do lixo, consistente na colheita separada dos materiais recicláveis presentes no lixo, após o descarte seletivo realizado pela população e, por ocasião da fase de tratamento do lixo, as entidades de catadores podem reduzir a quantidade ou o potencial poluidor dos resíduos sólidos urbanos, seja impedindo o descarte dos resíduos em ambiente ou local inadequado, ou transformando-os em material inerte ou biologicamente estável, através da reciclagem ou compostagem.

A reciclagem é uma importante forma de tratamento dos resíduos sólidos porque promove a proteção do meio ambiente e a geração de emprego e renda para os catadores, resgatando a dignidade dessas pessoas submetidas a situações deletérias e humanamente degradantes, motivos pelos quais ganham relevo e importância as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Desse modo, a organização social dos catadores (as) em cooperativas e associações é uma realidade cada vez mais presente em inúmeras cidades brasileiras, as quais ajudam a colocar em debate a geração de emprego e renda e a questão ambiental dentro de toda a sua complexidade e diversidade, na medida em que reconstitui relações de solidariedade entre os trabalhadores e contribui para conservar e preservar a natureza.

As diferentes formas de organização social dos catadores (as) também aparecem como maneiras de enfrentar a precariedade das condições de trabalho e de vida a que estão submetidos por um lado, e, por outro, como uma maneira de se afirmarem como uma categoria de trabalhadores em serviços urbanos.

As associações e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis são instrumentos fundamentais no desenvolvimento sustentável do país porque geram emprego e renda a pessoas de baixa renda e socialmente marginalizadas e ainda dão destinação ambiental correta ao lixo doméstico através da reciclagem e compostagem dos resíduos sólidos urbanos, de modo que o Estado deve incentivar a criação e a manutenção dessas entidades.

4.6. A Atuação Estatal de Fomento às Associações e Cooperativas de Catadores

O terceiro setor é composto por entidades privadas, sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades de interesse público e que, por isso mesmo, recebem auxílio do Estado. E dentre as entidades que compõem o terceiro setor estão as associações e cooperativas de catadores, que são formadas por pessoas de baixa renda.

As associações são, por definição dos artigos 44 e 53 do Código Civil, pessoas jurídicas de direito privado constituídas pela união de pessoas que se organizam sem fins lucrativos. No que toca às cooperativas, estas podem ser consideradas como instituições sem fins lucrativos e, portanto, compõem o rol de entidades do terceiro setor.

As entidades do terceiro setor recebem auxílio do Estado, através da formalização de convênios, contratos de gestão, termos de parceria ou outros instrumentos jurídicos. Essas parcerias da Administração Pública com as entidades do terceiro setor visam à eficiência, a diminuição do tamanho do Estado, mediante a delegação ao setor privado de serviços sociais e, mais especificamente, ao fomento através de auxílio à iniciativa privada para o desempenho de atividades de interesse público.

A atividade de fomento representa verdadeira função administrativa do Estado, na medida em que abrange, dentre outros, incentivos econômicos a entidades do terceiro setor, detentoras de títulos jurídicos especiais outorgados pela Administração Pública a estas entidades, como por exemplo, os títulos de

organização social, de organização da sociedade civil de interesse público e os de utilidade pública.

O fomento realizado pelo Estado em favor das entidades privadas sem fins lucrativos pode ser direto ou indireto. O fomento econômico direto às entidades do terceiro setor ocorre por meio de transferências de recursos públicos, isto é, da concessão de subvenções, contribuições, auxílios e através da celebração de convênios, termos de parceria, contratos de gestão, contratos de repasse ou ainda através da cessão de servidores para as referidas entidades.

As subvenções e os auxílios destinados a entidades privadas sem fins lucrativos devem ser captadas através da alocação ao orçamento geral da União (ou dos Estados, Municípios ou Distrito Federal, conforme o caso) consignando estes por dotação específica sob as modalidades de transferência corrente e transferência de capital.

A transferência voluntária de auxílios, contribuições e subvenções a entidades do terceiro setor que desenvolvam atividades de interesse geral da sociedade como, por exemplo, ligadas à educação, saúde, assistência social, tecnologia, cultura, esporte e proteção do meio ambiente caracteriza típico exercício da função administrativa do Estado, especificamente a atividade de fomento.

O fomento será, por sua vez, indireto quando as entidades privadas sem fins lucrativos receberem incentivos fiscais que desonerem seus patrimônios, renda e serviços ou favorecer eventual doador de recursos financeiros a entidades do terceiro setor.

Apesar de a doutrina afirmar que o fomento não configura uma prestação obrigatória do Estado, no sentido que a Administração Pública pode decidir através de critérios de conveniência e oportunidade, auxiliar ou não a entidades do terceiro setor, em se tratando de associações ou cooperativas de catadores de materiais recicláveis o Poder Público tem o dever de fomentá-las direta ou indiretamente.

O art. 10 da Lei 12.305/2010 aduz que incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios. Por sua vez, a própria lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe

que a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos devem ser implantados e exercitados sob a premissa do desenvolvimento sustentável e de forma a considerar as suas dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social.

Nesse diapasão, o Distrito Federal e os Municípios devem implantar e executar a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos em conformidade com o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e, assim, promover a maximização da eficácia dos direitos fundamentais sociais, em especial a dos catadores de materiais recicláveis, e a justiça ambiental intergeracional, preocupando-se com os impactos negativos da produção de resíduos sólidos no meio ambiente, permitindo-se com isso às gerações futuras o acesso a um meio ambiente sadio e necessário à qualidade de vida.

Ademais, o art. 8º, inciso VI, da Lei 12.305/2010 ressalta que é instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

E mais, o art. 19, inciso XI, dispõe ainda que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve promover a inclusão social e econômica dos catadores de lixo, mediante programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associações de catadores formadas por pessoas físicas de baixa renda.

A integração das cooperativas ou associações de catadores no processo de gerenciamento de resíduos sólidos é necessária para a promoção do desenvolvimento sustentável, premissa inerente da gestão integrada de resíduos sólidos, uma vez que promove a inclusão social dos catadores, mediante a geração de renda e emprego para estas pessoas (perspectiva social), dá destinação ambientalmente adequada aos materiais reutilizáveis e recicláveis presentes nos resíduos sólidos urbanos (perspectiva ambiental) e contribui ainda com o aumento da vida útil do aterro sanitário, já que a reciclagem e a compostagem diminuem a quantidade de resíduos sólidos depositados no aterro, reduzindo, dessa maneira, os custos da manutenção do aterro sanitário e ainda promove a inserção dos produtos

reciclados no mercado (perspectiva econômica). E essa integração comente será viabilizada se houver o auxílio do Estado.

Por isso, o Distrito Federal e os Municípios têm o dever de fomentar, ajudar, estimular a criação e o desenvolvimento de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, através de incentivos fiscais, da concessão de subvenções, auxílios ou contribuições, cessão de servidores ou ainda por meio da celebração de convênio, contratos de gestão ou termos de parceria, conforme o título jurídico de que sejam detentoras, já que sem a participação dessas entidades sociais na gestão integrada e no gerenciamento de resíduos sólidos não há o que se falar em desenvolvimento sustentável.

O legislador arrolou o catador como elemento necessário ao cumprimento das finalidades previstas da Política Nacional de Resíduos Sólidos, justificando-se pelo fato de que sua ausência obstaculiza a realização de várias das categorias inseridas na lei e que a saída mais plausível é que o Estado incentive e estimule a criação e o desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores, posto que assim fomentará a criação de mais de um dos elementos indispensáveis para a concretização dos fins almejados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O Distrito Federal e os Municípios devem colaborar com todas as associações e cooperativas de catadores existentes em seus territórios e caso seja impossível atende-las em sua totalidade, por ausência de recursos financeiros, as referidas entidades federativas deverão, em homenagem ao princípio da impessoalidade, utilizar-se de processo administrativo de escolha com critérios objetivos para a seleção das associações e cooperativas de catadores beneficiadas.

Ante o exposto até aqui, é possível constatar que os catadores são sujeitos indispensáveis para a estrutura do ciclo de vida dos produtos e que dispõem de tratamento especial com propostas de soluções jurídicas para que não fiquem desamparados. Contudo, estas ainda precisam se tornar eficazes por parte da maioria dos municípios, na execução de seus planos de resíduos sólidos, de forma ampla e homogênea.

A PNRS prevê um tratamento aos catadores de materiais recicláveis em áreas de lixões, enfatizando a emancipação econômica dessas pessoas. É importante ressaltar também o papel das cooperativas e associações de catadores na promoção do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e o dever estatal de fomentar, direta ou indiretamente, a criação e o desenvolvimento dessas entidades, com vistas à implementação e execução da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Partiu-se do pressuposto de que o direito ao desenvolvimento sustentável é legítimo direito fundamental da pessoa humana, constituindo-se em um processo contínuo e automático de transformação concomitantemente social, político e econômico que promove, além do avanço econômico, a realização da dignidade da pessoa humana, mediante o aumento da qualidade de vida das pessoas e do bem-estar da população e protege o meio ambiente para às presentes e futuras gerações.

O direito ao desenvolvimento sustentável é direito fundamental da pessoa humana de terceira dimensão, espécie de direitos difusos, exercitável, primariamente, contra o Poder Público, que deverá instituir e executar a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos em conformidade com o direito ao desenvolvimento sustentável.

5. O PLANO MUNICIPAL DE GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUA GRANDE IMPORTÂNCIA EM TODO O PROCESSO.

Fora tratado nesse trabalho desde a evolução histórica do lixo, conceituado o resíduo sólido, falou-se sobre o direito ao desenvolvimento sustentável e o seu progresso na legislação brasileira e internacional, tratamos da Constituição Federal e seu papel na Política Nacional de Resíduos Sólidos, além de destacar a competência municipal, tanto para legislar, quanto para promover políticas públicas em relação aos resíduos sólidos, em âmbito local.

É imprescindível ter a noção de que a produção e o descarte de resíduos colocam em risco a sustentabilidade. A geração mundial de resíduos sólidos municipais está em torno de 1,32 bilhão de toneladas por ano e, até 2025, a previsão é de 2,2 bilhões de toneladas.

A quantidade de resíduos sólidos urbanos gerada no país, em 2018, foi de, praticamente, 80 milhões de toneladas, das quais 29,7 milhões de toneladas foram despejadas em lixões e aterros controlados. Além disso, quase 42% dos resíduos coletados não são destinados a aterros sanitários, empregando soluções inadequadas de disposição final.

Esse cenário associa impactos ambientais, como poluição do ar, contaminação do solo, das águas superficiais e de lençóis freáticos, riscos à saúde pública, problemas socioeconômicos, poluição visual, mau odor e desvalorização imobiliária, que se estendem para além das áreas de disposição final, afetando a população em geral.

A gestão dos resíduos sólidos no Brasil, durante muitos anos, esteve à margem das agendas governamentais, sendo realizada conforme ações inarticuladas e não regulamentadas. Nesse sentido, a Política Nacional de Resíduos Sólidos representa um marco para a proteção ao meio ambiente do ponto de vista jurídico, social e econômico no País, uma vez que impõe um novo modelo de gestão com base na descentralização de políticas públicas, atribuindo aos municípios a gestão dos resíduos sólidos gerados em seus respectivos territórios.

O planejamento da gestão de resíduos sólidos urbanos é um dos desafios enfrentados pelos gestores públicos municipais, devendo integrar desde a não geração até a disposição final, em ativa cooperação entre governo, iniciativa privada e sociedade. Nesse sentido, a gestão de resíduos sólidos urbanos é fator determinante para o desenvolvimento dos municípios. A complexidade da gestão de resíduos sólidos quanto aos impactos ambientais e às repercussões sociais, governamentais, territoriais e técnicas encontra respaldo na inovadora Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A PNRS estabelece as diretrizes mínimas para o equacionamento da gestão de resíduos sólidos municipais. Entre seus instrumentos mais relevantes, encontra-se o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), documento técnico obrigatório para os municípios.

Nesse contexto, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) é inserido pela PNRS como uma ferramenta da administração pública para a gestão dos resíduos sólidos e também como uma condicionante ao acesso de recursos da União, destinados aos empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo desses resíduos. Seu conteúdo mínimo se baseia em 19 itens que foram estipulados no art. 19 da Lei nº 12.305/2010.

Já o art. 51 do Decreto nº 7.404/2010 mostra o conteúdo mínimo simplificado em 16 itens, a serem adotados nos planos de municípios com população de até 20 mil habitantes desde que não sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico; não estejam inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e cujo território não abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação. Conforme o § 1º do art. 19, tais planos podem estar inseridos no Plano Municipal de Saneamento Básico, integrando-se com os planos de água, esgoto e drenagem urbana, previstos no art. 19 da Lei nº 11.445/2007.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deverá estabelecer a definição das responsabilidades, entre as quais as dos geradores sujeitos à elaboração de planos de gerenciamento específico e a dos responsáveis pela logística reversa. Os procedimentos operacionais nos serviços públicos deverão ser abordados, bem como definidos os seus indicadores de desempenho

operacional e ambiental. Também deverão ser tratadas as ações e programas de capacitação técnica e de educação ambiental, com a priorização das ações voltadas à inclusão produtiva dos catadores de materiais recicláveis e suas organizações, bem como a definição de metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, e dos seus mecanismos de fiscalização e controle. Um aspecto central, a ser inserido tanto por exigência da Lei nº 12.305/2010, como da Política Nacional de Saneamento Básico, é uma forma para recuperação dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

O Decreto Federal no 7.404/2010 determina que o sistema de coleta seletiva seja implantado pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, isto é, os próprios municípios, e deverá estabelecer, no mínimo, a separação de resíduos secos e úmidos, segundo metas estabelecidas nos seus respectivos planos. A separação na fonte e a coleta seletiva são grandes gargalos para a eficiência de um sistema de gestão de resíduos, sem os quais reduz-se significativamente a possibilidade de reciclagem tanto dos inorgânicos quanto dos orgânicos.

Por isso se torna tão importante a disseminação da educação ambiental, promovida através de ações públicas voltadas, exclusivamente à conscientização da população. A PNRS, tendo seus instrumentos devidamente definidos, só será eficiente, de fato, a partir do momento em que todos os atores envolvidos façam sua parte. Ou seja, desde o munícipe separando seu lixo, até a empresa responsável pela coleta e disposição final.

Por sua vez, a PNRS sinaliza em seu artigo 45 que “os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei no 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, tem prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal”, o que pode ser uma grande oportunidade para superar as dificuldades financeiras, logísticas e técnicas associadas a maioria das operacionalizações da gestão de resíduos nos municípios.

Resta claro que a Política Nacional de Resíduos Sólidos fortalece os princípios da gestão integrada e sustentável de resíduos. Segundo a PNRS, o PGIRS deve incluir metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem

visando à redução da disposição final de resíduos. Também deve prever a participação do poder público local na coleta seletiva, na logística reversa e em outras ações relacionadas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; a identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos e suas respectivas medidas; e o programa de monitoramento e ações preventivas e corretivas. O gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos é constituído por um conjunto de instrumentos e técnicas que devem ser aplicados pelo município visando ao aumento da eficiência na gestão.

Cabe aos municípios a realização do PGIRS e sua integração aos planos que versem sobre questões relacionadas à gestão de resíduos sólidos, como o plano diretor, o plano de saneamento básico, o plano de mudanças climáticas, o plano de consórcios públicos, além do respeito à hierarquia dos instrumentos de planejamento de resíduos sólidos em todos os níveis da federação.

E tendo em vista a competência municipal para a gestão de resíduos sólidos, é de suma importância que a administração pública promova atos que estejam em consonância com os institutos acima mencionados. Não basta ter habilidade em apenas uma ou duas áreas, ou só focar na Política Nacional de Resíduos Sólidos e esperar que o Governo Federal resolva os problemas ambientais locais.

Até porque, no tocante ao planejamento urbano, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, apresenta preceitos inovadores no que diz respeito à política urbana no Brasil. O mencionado artigo dispõe que as cidades com mais de 20 mil habitantes possuem a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores, sendo função do poder público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano que tem como “objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Considera-se como premissa da PNRS o compartilhamento de soluções integradas para os resíduos sólidos, tendo como base a colaboração entre os municípios. Essa legislação foi estruturada mediante intensos debates entre os diversos atores públicos e privados interessados na problemática socioambiental em torno da gestão dos resíduos sólidos (sociedade civil, segmentos empresariais,

entidades ambientalistas, representantes da indústria de reciclagem, catadores de materiais recicláveis e especialistas na gestão dos resíduos).

Tal aspecto deu base para a criação do conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, definida, no art. 3º, XVII da PNRS, como um 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.

O compartilhamento, por sua vez, também surge na PNRS, ao explicitar-se a necessidade de promoção da integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionada à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas pelos entes estaduais.

O ente federado local, conforme dispõe a lei 12.305, possui atribuições específicas no que diz respeito ao planejamento e à gestão dos resíduos sólidos em seus territórios, priorizando a gestão integrada desses materiais, o que consiste no conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos, considerando-se as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Cabe também aos municípios a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, a disposição final dos rejeitos de forma adequada do ponto de vista ambiental, a erradicação dos lixões e o estabelecimento e consolidação de um sistema de coleta seletiva municipal. O cumprimento desses requisitos é fundamental, inclusive, no que se refere ao acesso aos recursos da União destinados aos serviços de limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos.

A demanda por amenizar os impactos causados pelo inadequado gerenciamento dos resíduos sólidos implicou a adoção de prazos para que os municípios implementassem as ações dispostas na legislação específica. Promulgada em 2010, a PNRS estabeleceu que, até o ano de 2012, todos os municípios brasileiros deveriam ter elaborado seus respectivos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e que, até 2014, os locais de armazenamento

que não estivessem adequados do ponto de vista ambiental deveriam ser erradicados.

Embora os prazos fixados em lei estivessem coerentes no plano teórico, com o passar do tempo, os municípios brasileiros não conseguiram adaptar-se à nova realidade imposta pela PNRS, acarretando no descumprimento em massa dos prazos instituídos. Silveira e Clementino (2017, p. 9) apontam que “a Política Nacional de Resíduos Sólidos, ao fixar os prazos, teria sido mais otimista do que realista em vista da condição econômica e administrativa dos municípios brasileiros”, sendo citados, principalmente, fatores como dificuldades financeiras e incapacidades técnicas para a implementação das disposições da PNRS.

Diante disso, é possível afirmar que o maior entrave dos municípios, hoje em dia, para realizar a Gestão Integrada de seus resíduos é o fato de não terem instituídos seus próprios Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Ora, mas se nem o Governo Federal concluiu o seu, como cobrar dos demais entes federativos que os tenham?

A solução para tal problema começaria com a conclusão do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, no qual o Governo Federal dispusesse aos Estados, Municípios e Distrito Federal suporte para que os mesmos tenham condições legais para instituírem seus PGIRS's. Do momento em que um Município, seja ele com menos de 20 mil habitantes, ou com médio ou grande porte tiver seu PMGIRS, este terá aparato legal, de acordo com o que é expresso na PNRS, para acessar à recursos federais e realizar a Gestão de Resíduos de forma plena e eficaz.

Sem falar, na facilidade de promover campanhas publicitárias, com objetivo de atingir a maioria da população, a fim de conscientizar seus habitantes a implantarem o sistema de Coleta Seletiva em suas residências e, assim, buscar reduzir a geração de resíduos, reutilizar os que podem ser reutilizados, desonerar os aterros sanitários e, até mesmo, mudar hábitos de consumo dos cidadãos.

E, desse modo, chegamos ao ponto crucial da busca pelo direito ao Desenvolvimento Sustentável que é a mudança dos hábitos de consumo dos cidadãos, para que todos tenham a consciência em preservar o Meio Ambiente para as presentes e futuras gerações, assim como disciplina a Constituição Federal.

Por fim, todo o sucesso da Política Nacional de Resíduos Sólidos decorre da Educação Ambiental. A conscientização de cada indivíduo e o conhecimento dos métodos possíveis e eficazes de tratamento dos resíduos sólido gerado, como a coleta seletiva, a reciclagem, a logística reversa, a destinação e disposição final ambientalmente adequada, dentre outros conceitos tratados na PNRS que, ainda são desconhecidos pela maioria da população brasileira.

6. CONCLUSÃO

Após um apanhado histórico do lixo, até chegar ao conceito de resíduo sólido e a gravidade dessa problemática, surgindo à necessidade real da instituição de uma legislação específica para o lixo, pode-se concluir que a Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotadas pelo Poder Público, de forma individual, ou em conjunto entre a União, Estados e Municípios.

Dentre todos os atores envolvidos no processo de gestão de resíduos sólidos, o Município, ente federativo responsável pela coleta e tratamento do lixo, acabou tendo papel de relevante importância. Desse modo, o Poder Municipal terá como principal função coletar os resíduos sólidos urbanos e repassá-los às Cooperativas ou Associações de Catadores, para que os mesmos possam ser beneficiados e terem seu retorno ao processo produtivo, utilizando a Reciclagem e Logística Reversa, através dos planos de resíduos sólidos e demais instrumentos instituídos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Já, no que diz respeito aos rejeitos orgânicos, em sua maioria, são dispostos em lixões ou aterros sanitários, porém apesar de existir procedimentos modernos que aproveitam as propriedades químicas do chorume e metano, os transformando em biocombustíveis, não é tão usual o tratamento desses rejeitos. O que é lamentável, pois se todos os municípios cuidarem, devidamente de seus rejeitos, dando a destinação ambientalmente correta, além de garantir resultado econômico, tem inigualável vantagem ambiental, deixando de agredir o solo, os lençóis freáticos, os rios e, inclusive, o ambiente urbano.

Um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos é o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. O PMGIRS visa o planejamento para a estruturação do Setor público e deve abranger o ciclo que se inicia desde a geração do resíduo, com a identificação do ente gerador, até a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

É importante frisar que em determinados municípios com menos de 20 mil habitantes, é permitido que o PGIRS tenha conteúdo simplificado, porém tal condição não se aplica a todos. Os municípios que são integrantes de áreas de

especial interesse turístico, ou que sejam inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, ou os quais, cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação, não se incluem nesse grupo.

A Lei 12.305/2010 deixa claro quem está incluído na abrangência da PNRS, definindo que são as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, as quais venham gerar resíduos sólidos, ou que desenvolvam ações relacionadas à gestão e o gerenciamento.

Nesse diapasão, a PNRS elenca os seus mecanismos e instrumentos e, de forma fulgente, os conceitua. Dentre eles estão: a coleta seletiva; a destinação e disposição final ambientalmente adequadas; quem são os geradores de resíduos sólidos; o que é a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos; a logística reversa; a reciclagem; o que são rejeitos; os resíduos sólidos; a reutilização, entre outros.

Diante disso, têm-se como instrumentos fundamentais nesse processo, a Coleta Seletiva, a Reciclagem e a Logística Reversa. E em cada procedimento desses, os catadores são imprescindíveis.

O Catador, por sua vez, após ter surgido em meio à expansão urbana e o aumento exponencial do consumo, também possui parte proeminente em toda a Gestão, pois este reconheceu o valor econômico do que, antes era apenas lixo, e passou a ser denominado de 'matéria prima secundária', fonte de trabalho e renda para uma parte da sociedade que, em sua grande maioria, é marginalizada. O Catador se tornou consumidor final do resíduo sólido gerado nos centros urbanos e, com isso, consegue subsistir, além de reduzir, drasticamente, os efeitos nocivos da grande geração de lixo no país.

O catador surgiu em um ambiente totalmente hostil, que é o lixão. Marginalizado pela sociedade, sofre bastante com o pré-conceito e, para sobreviver, coleta o que é descartado, o que não possui mais serventia para a maioria das pessoas, com o único objetivo de obter uma fonte de renda, por mínima que seja.

Não à toa, dada à importância do trabalho dos catadores, a PNRS vem para resguardar e promover os direitos destes, os tornando protagonistas dentro da Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos, que é composta também pelo Poder

Público e a Sociedade, tanto pessoa física, quanto jurídica, que, de alguma forma, gera resíduo.

No entanto, para que haja a inclusão, de fato, dos catadores nesse processo, a PNRS prevê que estes se organizem em Associações ou Cooperativas, devidamente legalizadas. É preciso que estejam institucionalizadas como Pessoas Jurídicas capazes de realizar convênios com o Poder Público, seja em nível municipal, estadual ou federal.

Sendo assim, a Política Nacional de Resíduos Sólidos possui como uma de suas principais metas, a integração, inclusão e emancipação dos Catadores, gerando emprego e renda, ao mesmo tempo em que busca reduzir os danos ambientais decorrentes da má destinação dos resíduos sólidos.

Ante todo o exposto neste trabalho, chega-se à conclusão de que nada disso será possível se os municípios não instituírem seus próprios Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, pois só assim, as verbas federais sejam, corretamente, destinadas a estes entes federativos e os objetivos elencados pela PNRS poderão ser atingidos em nível nacional, acabando com as disparidades regionais no tratamento do resíduo. Além de buscar um meio ambiente sadio, a manutenção e preservação deste, tanto para os habitantes de hoje, quanto para os das próximas gerações.

BIBLIOGRAFIA

ABRELPE (2015), **Panorama Dos Resíduos Sólidos No Brasil**, Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/download-panorama-2015/>.

ABRELPE (2016), **Panorama Dos Resíduos Sólidos No Brasil**, Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/download-panorama-2016/>.

ABRELPE(2017), **Panorama Dos Resíduos Sólidos No Brasil**, Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/download-panorama-2017/>.

ANEEL (2017), **Banco de Informações de Geração: BIG**, Agência Nacional De Energia Elétrica. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/OperacaoCapacidadeBrasil.cfm>.

ALMEIDA, J.R. **Gestão Ambiental. Para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Thex, 1ª edição, 2008. 565p.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. **Comentários à Lei dos resíduos sólidos: Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e seu regulamento**. São Paulo: Pillares, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004**: Resíduos Sólidos - Classificação. Rio de Janeiro/RJ, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 12980**: coleta, varrição e acondicionamento de resíduos sólidos urbanos: terminologia. Rio de Janeiro, 1993.

BARROS, R.M. **Tratado sobre Resíduos Sólidos: Gestão, uso e sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Interciência. 2013.

BECHARA, Erika. **A coleta seletiva na Política Nacional de Resíduos Sólidos**. In: BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Lei nº 12.305/2010**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 92-105.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma nova modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p.9.

BRASIL, **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

_____, **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

_____, **Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

_____, **Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.

_____, Ministério do Meio Ambiente. **Manual para implantação de compostagem e de coleta seletiva no âmbito de consórcios públicos**. Brasil: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. 75 p. 2010.

_____, Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Versão Preliminar. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2012.

_____, Ministério das Cidades. **Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos - 2013**. Brasil: Ministério das Cidades. 2013.

_____, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____, **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981.

_____, **Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2006.

Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos. Banjul, 1981.

CHERUBINI, F.; BARGIGLI, S.; ULGIATI, S. (2009) **Life cycle assessment (LCA) of waste management strategies: Landfilling, sorting plant and incineration**. *Energy*, v. 34, n. 12, p. 2116-2123. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.energy.2008.08.023>

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

Compromisso Empresarial para Reciclagem – CEMPRE. (2018). **Pesquisa CEMPRE CICLOSOFT 2018**. São Paulo: CEMPRE. Disponível em: <http://www.cempre.org.br>

Conferência sobre Direitos Humanos de 1993 em Viena. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>.

COSTA, Sandro Luiz. **Gestão Integrada de Resíduos Sólidos:** aspectos jurídicos e ambientais. Aracaju: Evocati, 2011.

DANTAS, Glauber De Souza; LOPES, Syglea Rejane Magalhães e PONTES, Altem Nascimento. **Lixão do Aurá em Belém-PA e a política nacional de resíduos sólidos:** tratamento jurídico dado aos catadores. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento adotada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: [http://www2.ibam.org.br/municipiodh/biblioteca%2FDocumentos Internacionais%2FGerais/Desenv.pdf](http://www2.ibam.org.br/municipiodh/biblioteca%2FDocumentos_Internacionais%2FGerais/Desenv.pdf).

ESPAÑA. **Gestión de biorresíduos de competencia municipal:**guía para la implementación de la recogida separada y tratamiento de fracción orgánica. Madrid: Gobierno Federal. 335 p. 2014.

EUROPEAN COMPOST NETWORK (ECN). **Biowastegenerates Jobs.** Europa: ECN. 2016. Disponível em: <http://www.compostnetwork.info/>.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade.** São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GODOY, M.R.B. **Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil.** *Caderno de Geografia*, v. 23, n. 39. 2013.

GORGA, Aline Rocha. **Da competência municipal para legislar sobre resíduos sólidos:** a Lei Municipal nº 13.316/02 do Município de São Paulo. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 20, nº 48, p. 21-45, Março-Abril/2019.

GOUVEIA, N. **Resíduos sólidos urbanos:** impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1503-1510. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000600014>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE. 2010.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE. 2010.

MASSUKADO, L.M.; MILANEZ, B.; LUEDEMANN, G.; HARGRAVE, J. **Diagnóstico da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil: Uma análise pós PNSB 2008 - ênfase na destinação final e nos resíduos orgânicos**. *Revista DAE*, n. 192, p. 22-33. 2013.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIURA, Paula OrchiucciCeratola. **Tona-se catador: uma análise psicossocial**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

MOREIRA, L.A.; SILVA, T.A.C.; BARROS, R.M. **Análise da produção de biogás sob diferentes cenários de gerenciamento de resíduos sólidos no município de Inconfidentes - MG**. *Labor e Engenho*, v. 11, n. 1, p. 30-36. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/labore.v11i1.8647872>

MOURA, A.S.; BEZERRA, M. **Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil**. In: MOURA, A.M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA. p. 91-110. 2016.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Carta de Brasília**. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos>

NOGUEIRA, S.D., 2007. **Coleção Estudos Direcionados - Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 1ª edição, 294 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 6p., 1972.

PENA-VEGA, Alfredo. **O despertar ecológico: Edgar Morin e a ecologia complexa**. Tradução: Renato Carvalheira do Nascimento e Elimar Pinheiro do Nascimento. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. p. 23.

PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M.A.; BRUNA, G.C. In: PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C (Org.). **Curso de Gestão Ambiental**. 1ª Ed., Barueri, SP: Manole, 2004a.p. 3-16

Resende, Augusto. (2013). **A atividade administrativa de fomento na gestão integrada de resíduos sólidos em perspectiva com o desenvolvimento sustentável**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. 13. 105. 10.21056/aec.v13i53.125.

RESENDE, Augusto César Leite de. **O fomento das cooperativas de catadores de materiais recicláveis como instrumento de promoção do direito fundamental**

ao desenvolvimento sustentável. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.2, 2º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Integração do Planejamento Estratégico e Planos Municipais.** 131f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Gestão de Negócios). Universidade Católica de Santos, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS (SINIR). **Planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos.** Brasil: SINIR. Disponível em: <Disponível em: <http://sinir.gov.br/web/guest/2.5-planos-municipais-de-gestao-integrada-de-residuos-solidos> >.

United Nations. (2014). **World urbanization prospects: the 2014 revision, highlights.** (ST/ESA/SER.A/352). New York: United Nations. Recuperado em 8 de fevereiro de 2017, de <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>

ZURITA, M.L.L. **Modelo de Sistema de Gestão Ambiental Municipal em Conformidade com os Requisitos Estabelecidos pelas Normas da Série NBR ISO 14000.** 218f. Tese de Doutorado (Doutorado em Ecologia). Instituto de Bociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.