

# Problemas do lixo dependem da aplicação de leis

Legislação inovou para garantir universalização do acesso à coleta de lixo e destinação adequada dos resíduos, mas regras ainda produzem incertezas sobre prazos e fontes de financiamento

Silvio Burle

A POPULAÇÃO BRASILEIRA produz diariamente cerca de 190 mil toneladas de lixo. Para diminuir a montanha de problemas ambientais, sociais e de saúde pública que vem junto com todo esse entulho, o país aprovou, depois de anos de negociação no Congresso, seu marco regulatório para o setor.

A Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445, de 2007) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305, de 2010) visam colocar o país em um patamar ambientalmente adequado e preveem maior controle dos cidadãos sobre os serviços. Mas ainda despertam críticas sobre sua aplicabilidade.



Lixão da Estrutural, em Brasília: até 2014, todos os municípios terão de eliminar espaços como este e implantar aterros sanitários

Genilda Magalhães/ Senado Federal

## País produz 61 milhões de toneladas por ano

A produção de lixo no Brasil não para de crescer. E cresce em ritmo mais acelerado do que a população urbana. É o que mostra o *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil — 2010*, estudo feito pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe).

Pelo levantamento, os brasileiros geraram em 2010 cerca de 60,9 milhões de toneladas de resíduos urbanos (RSU), crescimento de 6,8% sobre 2009. No mesmo período, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população cresceu em torno de 1%.

O total de resíduos coletados também aumentou, em 2010, aproximadamente 7,7%. Segundo a Abrelpe, 54,2 toneladas foram recolhidas pelos serviços

de coleta domiciliar. Mesmo assim, esse número corresponde a 89% do lixo gerado. Ou seja, os outros 11% ficaram espalhados nas ruas, em terrenos baldios ou foram jogados nos rios.

Além disso, do lixo coletado, quase 23 milhões de toneladas, ou 42,4%, foram depositadas em locais inadequados: lixões ou aterros controlados — onde o chorume, líquido originado pela decomposição, não é tratado e pode contaminar os lençóis d'água.

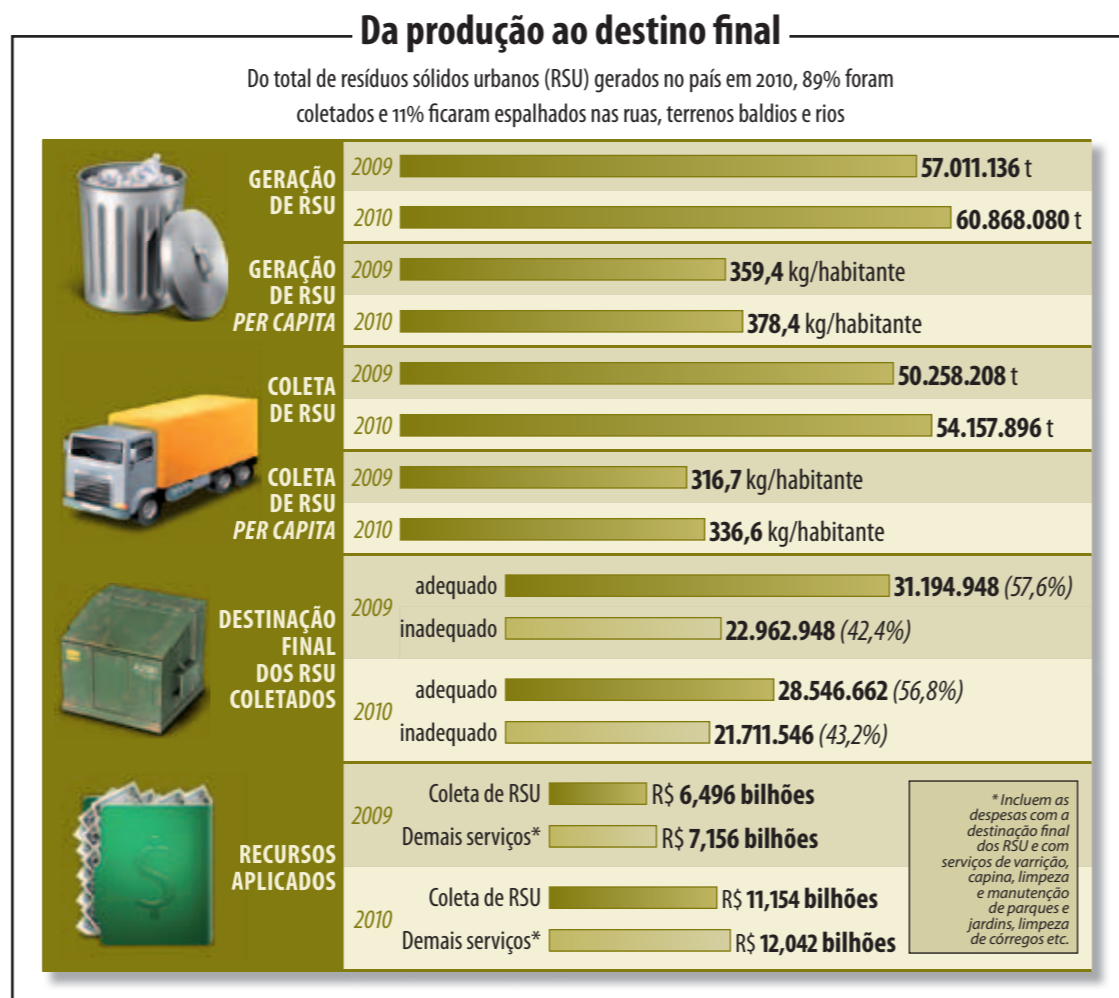
Se me fosse pedido para escrever poucas palavras sobre o tema, eu diria o seguinte: elimine os lixões — resumiu a ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, em audiência no Senado, em maio de 2010.

A Abrelpe lembra ainda que os municípios

recolheram 31 milhões de toneladas de resíduos de construção e demolição (RCD) e 228 mil de resíduos de serviços de saúde (RSS) em 2010 — mesmo não sendo responsáveis diretos por esses materiais (veja infográfico abaixo).

Os serviços de coleta custaram R\$ 7,16 bilhões aos cofres públicos em 2010. Outros R\$ 12,04 bilhões foram gastos nos demais serviços de limpeza pública, como varrição e manutenção de praças.

A taxa de limpeza pública (TLP), cobrada por muitos municípios, teve a legalidade reconhecida para a coleta domiciliar pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante 19. Mas, em geral, o valor não cobre os custos, que acabam onerando o orçamento municipal.



Fonte: Pesquisas Abrelpe 2009 e 2010 e IBGE (contagem da população 2009 e censo 2010)

## Lei de 2007 incluiu resíduos sólidos no saneamento básico

Universalização do acesso é o primeiro princípio fundamental relacionado pela Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB). A ele unem-se outros 11, como a segurança, a qualidade e a regularidade nos serviços prestados, além do controle social — o que coloca o cidadão como foco central da lei.

Junto com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (veja matéria ao lado), a Lei 11.445/07 compõe o marco regulatório para o manejo do lixo. Ela define exatamente quais os serviços que devem ser prestados pelo poder público — no caso, o município — na execução da

limpeza urbana: coleta, transbordo e transporte dos resíduos sólidos; triagem para fins de reúso, reciclagem, tratamento e disposição final; varrição, capina e poda de árvores em vias e espaços públicos.

Também estabelece uma série de garantias para o cidadão controlar a qualidade. Entre elas, acesso a manual de prestação do serviço e a relatório periódico do prestador, além da participação em órgãos colegiados para o controle social.

A lei resultou da unificação de vários projetos, como o PLS 155/05, do então senador pelo Espírito Santo Gerson Camata. E inovou ao incluir

a limpeza urbana e o manejo do lixo entre as ações de saneamento ambiental — como abastecimento d'água, o esgotamento sanitário e a drenagem das águas pluviais.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a nova legislação veio regular o “vazio institucional” criado nos anos 1980 com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), que geria os recursos do saneamento no país. Esse vácuo foi ocupado por mais de 20 anos pelas companhias estaduais de saneamento. Com a nova lei, no entanto, o município passou a ser o principal agente do setor.

## Política de resíduos: debate levou 20 anos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) passou 19 anos em discussão na Câmara, onde mais de cem propostas foram analisadas a partir de projeto do então senador Francisco Rollemberg.

De volta ao Senado, foi aprovada em 2010 e sancionada em agosto daquele ano como a Lei 12.305. Ela traz metas ambiciosas e dúvidas sobre seus prazos. Em agosto de 2012, os 5.565 municípios terão de apresentar planos de gestão integrada de resíduos sólidos. E até 2014 precisam eliminar os lixões. Do contrário, não poderão receber recursos federais para ações nesse setor.

Para a consultora de meio ambiente do Senado Carmen Scavazzini, a PNRS coloca o Brasil ao lado dos países com legislação ambiental mais avançada. A política estabelece conceitos como a responsabilidade compartilhada entre poder público, fabricantes, comerciantes e consumidores no descarte de produtos.

Também há a logística reversa, pela qual fabricantes e comerciantes de diversos setores devem estruturar sistemas para receber do consumidor produtos que ele não usa mais, como pilhas e baterias.

A coleta seletiva passa a ter papel central. Produtos recicláveis terão prioridade nas compras do governo. Cooperativas de catadores e indústrias de reciclagem deverão receber incentivos fiscais.

Segundo cálculo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2010, o Brasil joga no lixo, todo ano, cerca de R\$ 8 bilhões por não fazer reciclagem. Números de 2008 do Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre) indicam que o país recicla apenas 13% dos resíduos gerados nas grandes cidades.

## Municípios reclamam de prazo curto e falta de verbas

Agosto de 2012 será uma data decisiva para a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Nesse mês, a Lei 12.305/10 completa dois anos e se encerra o prazo para que estados e municípios apresentem seus planos de gestão dos resíduos. Os que não o fizerem, não poderão receber recursos federais para ações no setor.

— Se produz lei, se dá prazo para cumprir, mas não se diz onde está o dinheiro para aplicá-la — reclama o presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Paulo Ziułkoski.

Segundo ele, até um ano atrás, apenas 300 dos mais de 5.500 municípios já haviam elaborado seus planos, incluindo quatro capitais. O presidente da CNM também alerta para a dificuldade de, até 2014, implantar os programas de coleta seletiva e fechar os lixões. Ele estima que seja preciso construir mais de mil aterros sanitários no país.

O diretor de Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Silvano Costa, reconhece o impacto



Arthur Moreira/ Senado Federal

Coleta seletiva tem papel central na Política de Resíduos Sólidos

das mudanças sobre os municípios, responsáveis diretos pelo manejo dos resíduos. Afirma, porém, que há um conjunto de instrumentos à disposição das prefeituras.

Ele lembra que em 2011 o MMA abriu edital para que os municípios se candidatassem a receber recursos federais para desenvolver seus planos. Segundo ele, até agora 17 planos estaduais e 23 intermunicipais foram contratados pela Caixa Econômica Federal, com repasse de R\$ 37 milhões.

Já o Ministério das Cidades

tem previsão orçamentária até 2015 de R\$ 1,5 bilhão destinado aos resíduos sólidos. Para habilitarem-se aos recursos, os municípios deverão atender requisitos como soluções regionalizadas, sustentabilidade econômica, ambiental e social, com inclusão dos catadores na coleta seletiva regular.

Por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o ministério já apoia 104 operações de manejo, investindo R\$ 392,4 milhões.

## Consórcios

O Ministério das Cidades

des também destaca a possibilidade de serem criados os consórcios públicos para viabilizar empreendimentos de manejo adequado do lixo em municípios menores — especialmente os de menos de 50 mil habitantes, que são 90% das cidades brasileiras.

Com base em estudos preliminares, o ministério estimou a existência de 80 arranjos para consórcios, constituídos ou em constituição, com possibilidade de habilitarem-se em seu programa de resíduos sólidos, abrangendo cerca de mil municípios e atendendo aproximadamente, 35 milhões de habitantes.

Segundo Silvano Costa, nem todo o dinheiro virá do governo federal. A iniciativa privada, diz, também terá o seu papel. Ele lembra que, de 1998 a 2008, a colocação final do lixo em locais adequados subiu de 38% para 58%.

— E não havia a política [de resíduos sólidos] — conclui, explicando que muitos aterros sanitários foram construídos por empresas.

## Estudiosos defendem que usuário seja tratado como consumidor

A relação entre os usuários dos serviços de saneamento e o poder público deveria ser regida pelo Código de Defesa do Consumidor. Essa é a avaliação do professor Flávio de Azevedo Marques Neto, da Faculdade de Direito da USP.

No artigo “A regulação no setor de saneamento”, ele escreve que “como consumidor, o usuário dos serviços possui todos os direitos assegurados pelo Código de Defesa do Consumidor, apenas condicionados às peculiaridades de um serviço público.”

E continua: “Essa é a exata prescrição do artigo 22 do CDC, que obriga ao Poder Público e a seus delegatários fornecer aos cidadãos em geral serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos.”

O artigo faz parte do livro *Lei Nacional de Saneamento Básico — perspectivas para*

as políticas e a gestão dos serviços públicos, publicado pelo Ministério das Cidades.

Para o professor e advogado especialista em defesa do consumidor Paulo Roque, o Estado deveria ser tratado como fornecedor. E o CDC, afirma, abre essa possibilidade em seus artigos 3, 6 e 22.

Roque pondera, no entanto, que não existe jurisprudência dando esse tratamento à questão. Assim, em vez de acionar o gestor diretamente na Justiça por um serviço ineficiente, o usuário normalmente recorre às ouvidorias ou órgãos de regulação — também públicos. O Ministério Público é outro caminho possível.

De modo geral, o Ministério do Meio Ambiente conduz a aplicação da PNRS e o Ministério das Cidades, a Lei Nacional de Saneamento.

## Prefeituras preocupam, diz Cícero Lucena

O senador Cícero Lucena (PMDB-PB) se diz preocupado com “o problema gravíssimo” das prefeituras que estão despreparadas técnica e financeiramente para implantar as mudanças da PNRS.

Segundo ele, é preciso dar maior suporte aos municípios menores se “não quisermos ver mais uma lei não ser cumprida neste país”. Lucena, que foi relator da proposta da PNRS na Comissão de Meio Ambiente, teme pelas sanções às prefeituras que não concluírem seus planos de resíduos sólidos até agosto.

Como prefeito de João Pessoa, ele conduziu o projeto que fechou o Lixão do Roger, na capital, em 2003. As famílias que moravam no local foram transferidas para apartamentos e implantou-se um aterro sanitário.

## Para Marta, prazo é desafiador, mas não impossível

A elaboração de planos de resíduos sólidos por parte dos municípios é importante para enfrentar a descontinuidade administrativa no setor de limpeza urbana. A opinião é da senadora Marta Suplicy (PT-SP). Ela diz que, ao assumir a prefeitura da capital paulista em 2001, encontrou descontrolado e falta de gestão estratégica.

Para Marta, a PNRS preenche essas lacunas, principalmente ao introduzir a cooperação entre poder público, empresas e sociedade.

Sobre a erradicação dos lixões até 2014, ela afirma que o prazo é “desafiador, mas não impossível”. Lembra o orçamento de R\$ 1,5 bilhão do governo e a possibilidade de criação de consórcios intermunicipais para viabilizar projetos.

## Quem responde pela coleta

O município é o principal agente dos serviços de coleta de lixo, mas grandes geradores têm de garantir a destinação de seus resíduos

RESÍDUOS	RESPONSÁVEL
Domiciliar	Município
Comercial*	
Público	
Serviços de saúde	Gerador
Industrial*	
Portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários	Gerador
Agrícola	
Entulho (construção civil)*	

\* O município é corresponsável por pequenas quantidades. A quantidade máxima de resíduo varia de acordo com a legislação local.

Fonte: Gestão da Limpeza Urbana - 2010 (PricewaterhouseCoopers)



Ouvidoria do DF recebeu cerca de 4 mil solicitações sobre coleta em 2011

## Saiba mais

**Lei Nacional de Saneamento Básico**  
<http://bit.ly/Lei11445>

**Política Nacional de Resíduos Sólidos**  
<http://bit.ly/PoliticaResiduos>

**Panorama Abrelpe 2010**  
<http://bit.ly/PanoramaAbrelpe>

**Ministério do Meio Ambiente (Departamento de Ambiente Urbano)**  
<http://bit.ly/AmbienteUrbano>

**Ministério das Cidades (Programa de Resíduos Sólidos)**  
<http://bit.ly/ProgramaResiduos>

Confira outras edições do Especial Cidadania em [www.senado.gov.br/jornal](http://www.senado.gov.br/jornal)