

PAINEL 2 – ODS 12 Produção e Consumo Responsáveis

Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Decreto n. 11.043/2022)

A Senhora Cláudia Lins (Gerente de Sustentabilidade da Confederação Nacional de Municípios): Muito obrigada, Carol, em nome do presidente Paulo Ziulkoski, agradeço o convite de participar deste seminário, uma tradição na área de sustentabilidade e uma referência, dada a qualidade técnica dos debates.

É sempre muito bom poder dar voz aos municípios, mostrar a perspectiva municipalista neste tema, que é uma competência municipal. Muitas vezes as pessoas debatem a política de encerramento dos lixões, de coleta seletiva, de compostagem, de inclusão de catadores, dentre vários outros temas como a logística reversa, sem ouvir quem está na ponta com a incumbência de boa parte dessas obrigações.

É um prazer estar aqui, Carol, um prazer estar junto de novo com a Beth, sem dúvida nenhuma é uma oportunidade de nos enriquecermos com diferentes divisões sobre o Planares, que é o que está em voga aqui hoje.

Vamos fazer essa primeira rodada com uma breve explanação e depois passaremos para as perguntas onde poderemos aprofundar.

Inicialmente, apresento a Confederação Nacional de Municípios, que é uma entidade sem fins lucrativos, com mais de 5 mil municípios filiados, que contribuem regularmente. A sede da confederação está localizada em Brasília e a nossa filial em Porto

Alegre. Atuamos nos âmbitos técnico e político, tanto na representação municipal na esfera do Executivo, como também fazendo análise de projetos de lei no Congresso, analisando políticas públicas federais e também promovendo capacitação técnica diretamente com os municípios por meio de seminários, cursos, *lives* e diferentes formatos, além de publicações técnicas no nosso site da CNM.

O Planares é um desafio muito grande. Como já foi muito bem colocado aqui, a Política Nacional de Resíduos Sólidos é de 2010, o prazo para a elaboração de todos os planos, não só o Planares, era 2012, 2 de agosto de 2012. A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi muito ambiciosa, e eu acho que devemos ter ambições sim quando da elaboração de políticas públicas, mas algo em que o Congresso costuma pecar é atribuir novas obrigações sem dizer a fonte de custeio, tendo em vista que já existe legislação que proíbe esse tipo de ação. Havia, por exemplo, municípios que tinham aterro controlado e de repente passaram a ter só aterro sanitário como método de disposição final ambientalmente adequada. Com o que concordo plenamente. Dentro da legislação ambiental, temos que adotar sempre a postura mais rigorosa do ponto de vista ambiental, pelo princípio da precaução, da prevenção e de uma série de outros, mas devemos lembrar que esse é um papel da confederação. Temos que sempre reiterar que legislação nenhuma por si só muda a realidade. Inclusive, a própria Política Nacional de Resíduos Sólidos fala em cooperação interfederativa e não vemos nada disso no Planares. Vemos na Constituição Federal, no art. 23, que promover melhorias no saneamento é competência comum da União, dos estados e dos municípios.

Quando pensamos que resíduos sólidos é um dos serviços de saneamento e que a competência de promover melhorias, ou seja,

de ter programas de melhorias, também é da União e dos estados, as pessoas às vezes esquecem. E não se trata de um detalhe, isso é extremamente importante. O município na ponta decide como aquele serviço vai ser prestado. Mas como se vai decidir como o serviço vai ser prestado, com que recursos, com qual capacidade técnica? É sempre importante lembrar de que Brasil estamos falando, porque se formos pensar... E nisso também o Planares peca, nessa abordagem, com as peculiaridades, as especificidades territoriais que o nosso país tem.

Quando essa legislação foi feita, em 2010, fazendo essa breve contextualização, não houve diferenciação nenhuma entre um município pequeno, como, por exemplo, Eirunepé, no Amazonas. Se se quiser ir de Eirunepé para Manaus não se vai de avião, costumeiramente se vai de barco, são 13 dias de distância. Na Região Norte a distância muitas vezes é medida em dias, não é medida em quilômetros. Como se vai fazer gestão de resíduos quando a distância é medida em dias? Como compartilhar um aterro sanitário?

É muito importante começarmos a pensar que Brasil é esse que ainda não está implementando a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Qual o porte? Será que todos têm a capacidade de São Paulo capital ou de grandes capitais? Será que se estávamos lembrando que 90% dos municípios têm até 50 mil habitantes? Será que se estava lembrando que 45% dos municípios têm até 10 mil habitantes?

Que Brasil é esse? De que estamos falando? Qual o contexto socioeconômico? Qual a localização? Muitas vezes o município consegue cumprir com a legislação porque foi atingido por uma hidrelétrica, então recebe compensação financeira, consegue um recurso a mais, ou tem um programa estadual na sua região de apoio técnico, ou tem muitos municípios conurbados ali, ou que a iniciativa

privada consegue ver viabilidade econômica na implantação de aterros privados.

Precisamos entender, e o Planares pecou muito nisso, principalmente pela falta de diálogo com os municípios, é que a Política Nacional de Resíduos Sólidos é uma política pública que denominamos espacial. Como uma política pública espacial, que espaço é esse, que território é esse onde essa política pública está sendo aplicada?

Não se pode desconsiderar em uma política pública espacial a localização, sem pensar num determinismo geográfico, mas o porte populacional também é importante, assim como a distância de outros municípios. Tudo isso é muito importante. Há condições ambientais de implantação de um aterro sanitário na região? Será que se conhece a norma ABNT e a quantidade de critérios que ela exige para tornar factível a delimitação de uma área adequada para aterro sanitário? Então, é uma série de fatores.

Quando pensamos em municípios, apesar de estarmos falando de Política Nacional de Resíduos Sólidos, de Planares, que não dizem respeito apenas ao município, estamos falando de obrigações para todos os entes públicos, União, estados e municípios, sociedade e setor empresarial, ou seja, de forma geral, quem gera resíduo e quem tem alguma obrigação pela gestão e pelo gerenciamento desses resíduos.

Quando pensamos em Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o Planares, já tínhamos, e é muito importante as pessoas conhecerem, uma versão prévia, lá em 2011, desse plano, que era uma versão, do ponto de vista da Confederação Nacional de Municípios, muito melhor do que a atual. Mas como pode uma versão de 2011 ser melhor?

Porque ela parecia mais factível, mais pragmática, conseguíamos ver ali uma análise de custo de quanto que teria que ser e como seria implementada cada ação.

O Planares foi feito sem nenhum diálogo com a sociedade e tampouco com municípios, apesar de constar no Planares, no documento oficial do governo federal, o nome da Confederação Nacional de Municípios, principalmente na parte de programas e ações, na parte do programa do lixão zero, de logística reversa, do mar, de todos esses. Em nenhum momento a confederação foi consultada. Foi uma surpresa muito grande a confederação ter sido citada como parte envolvida para a solução de um problema sem que a confederação tivesse sido chamada ao diálogo, enquanto confederação, enquanto município de forma geral, não houve esse chamamento.

Então, existe um documento que já apresenta um problema muito sério. Se há uma política que envolve todos os entes públicos, que envolve a sociedade, que envolve o setor empresarial, a participação, a contribuição desde a elaboração seria fundamental. O que houve posteriormente foram algumas audiências públicas, bem a toque de caixa, somente para validar. Não houve uma interação, uma proposição, nada que foi colocado pela confederação era questionado.

Chamo a atenção para que se tome conhecimento da versão anterior, de 2011, para que se possa comparar da qualidade técnica entre as versões. Apesar de que é importante descartar que o ponto positivo desse Planares é a parte do diagnóstico. Essa parte traz dados, foi feito um esforço formidável de dar uma contextualização boa ali na parte de diagnóstico. Fora isso ele é fraco na parte principal, que todos colocam como principal, na questão dos lixões, da logística reversa e de

outros, diferentemente, por exemplo, do Plano Nacional de Saneamento Básico,

O Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab está disponível no site do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR. É possível comparar e perceber a diferença de qualidade técnica. No Plansab, dá para perceber o que precisa ser feito para se cumprir com as metas e a diretriz ali propostas, qual a quantidade de investimento necessário, o que a União irá fazer. Isso é muito importante. Quem vai fazer o que para aquele plano ser cumprido. Se não se sabe quem vai fazer, não há como cobrar. Se não se sabe como vai ser feito, não há como monitorar a execução.

Há problemas estruturais no Plano Nacional de Resíduos Sólidos, e muito preocupantes. É um plano que só vai ser cumprido se for na base da mágica. Não será possível acabar com os lixões até 2024 se não se sabe de onde sairá o recurso. Não se sabe se a responsabilidade será apenas do município ou se haverá apoio dos estados e da União.

O que se esperava de um plano nacional era saber o que a União irá fazer, porque, quando um estado faz um plano estadual de resíduos sólidos, ele está dizendo o que o estado irá fazer. Quando o município faz um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, ele vai dizer o que ele tem que fazer. O que se esperava do plano nacional era saber o que cabe à União fazer. É algo muito diferente. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos diz que para o encerramento dos lixões vai ser preciso implantar projetos de encerramento de lixões e de aterros controlados. Não é possível saber se se trata de um projeto ou de uma ação – já existe uma falha técnica aí. Quem vai fazer cada projeto e cada ação não fica claro. Se não

sabemos quem faz, não sabemos como cobrar e muito menos de onde virá aquele recurso.

É importante ressaltar que, desde 2016, não existe dotação orçamentária no Ministério do Meio Ambiente, que é o órgão nacional responsável por essa política nacional, para a área de resíduos sólidos. Desde 2016, não há recurso novo, o que tem acontecido são restos a pagar ou um recurso ou outro em editais, recursos do Ministério da Justiça que o secretário conseguiu remanejar, mas um programa, algo mais estruturante que realmente se diga “municípios que precisarem têm essa possibilidade” hoje não existe. Então não teremos tempo de falar tudo, de todas essas mudanças que vêm acontecendo. Temos um novo Marco Legal de Saneamento, que também alterou tudo isso. Então eu vou focar mais no Planares.

Basicamente, a principal crítica é que ele é um documento que pode ser muito mais de bibliografia, de base técnica ou algo nesse sentido do que um plano realmente como um instrumento capaz de avançar na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. E isso é muito importante.

Outra coisa muito grave com o Planares é como são colocados alguns conceitos e algumas ações. A logística reversa, conforme o art. 33 da Lei n. 12.305, é um instrumento de desenvolvimento econômico social. O art. 33 vai dizer como funciona a logística reversa. A logística reversa é um instrumento de desenvolvimento econômico social que deve ser feito pelo setor empresarial. Só que o Planares colocou o seguinte: a política reversa é baseada no princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Não. Não sei se quem escreveu isso agiu de má-fé ou por ignorância, eu não posso fazer nenhum tipo de acusação aqui. O

princípio da responsabilidade compartilhada cita município. Agora, quando se fala de logística reversa, tem lá explicitamente que é um sistema que tem que ser implantado de forma independente do sistema público de manejo de resíduos sólidos e, se os titulares fizerem algo, ou seja, os municípios, eles precisam ser ressarcidos. Então, quando falamos de logística reversa, obviamente não estamos falando de responsabilidade compartilhada. Compartilhada tem a ver com tudo aquilo que não está caracterizado como logística reversa a ser implantada pelo setor empresarial, porque o art. 33 não é exemplificativo, é taxativo, ele tem aquele rol que vai ser embalagens, eletroeletrônicos, pilhas, lâmpadas, baterias, todos aqueles ali. O que não está no art. 33, aí sim entra a responsabilidade compartilhada e entra o município, o que ele fizer não tem que ser ressarcido nem remunerado.

Então, assim, observem como é perigoso, como temos que ter uma boa bagagem para conseguirmos ler o Planares em cada ponto dele e perceber o que está em jogo ali, porque praticamente ele tira aquela obrigação maior do setor empresarial, mas ao mesmo tempo coloca que a logística reversa vai ser implementada e coordenada pelo MMA, mas que é importante sim a participação dos municípios, até cita associações como a CNM.

Há muitos e muitos anos que entramos nesse debate de logística reversa e não somos convidados em nenhum momento para discutir logística reversa. Quando vemos que os municípios são partes envolvidas na logística reversa, eu gostaria que o próprio ministério respondesse como. Como os municípios serão parte de algo que sistematicamente são excluídos do debate? Em todos os tipos de governos que já passaram, desde 2014, 2015, 2016, 2017,

conversamos com vários ministros etc., e sempre é assim, o setor empresarial, não vou citar nomes de grandes empresários de refrigerantes, de bebidas, de cervejas, enfim, nada; mas eles sempre têm a caneta na mão. É impressionante como os acordos setoriais e tudo o que é feito de logística reversa favoreça muito mais esse setor.

O que eu coloco aqui são problemas graves que o plano nacional tem, a forma como ele foi conduzido, principalmente se formos pensar em metas, em coleta seletiva, em inclusão dos catadores. Só é claro o que a União vai fazer quando se trata de um direcionamento para incineração, para a recuperação energética. Ali não há confusão, as metas são muito claras. Em relação a toda essa parte de recuperação energética é claro que o papel é da União. Percebe-se que não se trata de ignorância, no sentido de não se saber delimitar o que cada um faria. Está claro quando é para a União fazer algo, como a regulamentação federal. É tudo muito claro quando se sabe o que o Ministério do Meio Ambiente irá fazer. Já outros não, é uma linguagem genérica que não se sabe muito bem quem vai fazer o quê.

Então eu começo jogando essas provocações bem fortes, porque eu acho que precisamos sim ter noção do que é o Planares, do que ele representa e principalmente do que ele poderia ser, de uma construção coletiva, de algo que realmente respeitasse a realidade nacional, toda a demanda que os municípios precisam e que esperavam desse plano nacional, que o de 2011 responderia. E não é por ausência de plano de onde se espelhar. Reitero, o Plano Nacional de Saneamento Básico é um plano muito bom, que conseguimos monitorar, acompanhar, e que só diz respeito ao que a União irá fazer. Ele diz, por exemplo, que para resíduos sólidos, para que se consiga implementar, eliminar lixões, implantar aterros sanitários, fazer coleta

seletiva e compostagem são necessários 28 bilhões de reais, dos quais 60% são de responsabilidade da União e 40% de outros agentes. Por enquanto, porque o governo, em 2019, propôs uma alteração, que ainda não foi aprovada, dessa nova versão do plano nacional, em que a União entra só com 40%. Lembrando que a União é quem mais arrecada de tudo dos nossos impostos. Mas aí muda, a União ficaria com 40% e os outros agentes, como estados, municípios e setor privado, com 60%. Mas por enquanto isso ainda não está oficializado.

Mas isso é para vermos que o governo federal tem condições de produzir planos nacionais de excelente qualidade técnica. Existe corpo técnico no governo federal, não só no Ministério do Meio Ambiente como no Ministério de Desenvolvimento Regional e na ANA, agora que está atuando em resíduos sólidos. Servidores capazes temos, se não houvesse, se poderia contratar uma consultoria. O que se vê é que se trata de um plano nacional mesmo mais esvaziado e feito um pouco às pressas, infelizmente.