

## PLANARES <sup>(1)</sup> - QUE PLANO É ESTE? A QUEM ELE DEVE SERVIR?

*Heliana Kátia Tavares Campos*

*Maria de Fátima Abreu*

*Gina Rizpah Besen*

### O CONTROLE SOCIAL E A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

O ano de 2007 representa um divisor de águas na definição de uma questão que sempre gerou dúvidas e diferentes interpretações na nossa sociedade. O que efetivamente é o controle social? Uma reunião? Uma audiência pública? Uma divulgação sobre um estudo no site, na mídia, em um carro de som em vias públicas? A exposição dos dados do SNIS (\*<sup>2</sup>)? Ou seria uma consulta pública?

Enquanto a ditadura militar instalada no Brasil (1964/1984) restringiu e controlou a liberdade de expressão e a associação de indivíduos, de grupos sociais e políticos, a Constituição Cidadã de 1988 declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e a cidadania é um de seus fundamentos (art. 1º, II). Institui também um conjunto de mecanismos necessários ao seu exercício e determina que a Gestão Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e destaca o chamado direito à participação, a ser regulamentado por meio de lei (art.37, §3º).

Neste afortunado ano de 2007 a Lei 11.445 inaugura no sistema legislativo brasileiro a regulamentação que previu a CF sobre o direito à participação social e estabelece em seu Art. 2º, inciso X, que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados baseados em princípios e, entre esses, o controle social.

O conceito definido nesta Lei não poderia ser mais claro e preciso: **controle social**: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de **formulação** de políticas, de **planejamento** e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (Artigo 3º, Inciso IV). A Lei 12.305 de 2010 da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) repete o conceito para as políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos, e a Lei 14.026 de 2020 não o altera.

O legislador foi claro, específico, direto, curto e não deixou margem para dúvidas. Pela primeira vez no Brasil fica definido em Lei o que é o “controle social”, pondo fim a uma gama de interpretações existentes até então e que dependia da vontade do gestor público (os que consideravam ou não importante ouvir a opinião da sociedade) na elaboração dos Planos de Saneamento e de Gestão dos Resíduos Sólidos.

Observe que a participação social deve se dar desde o processo da formulação do Plano, portanto antes mesmo de se elaborar o diagnóstico, como ocorrido no Plano Nacional de Resíduos Sólidos aprovado em 2012 e que só não foi publicado devido à necessidade de aprovação por um conselho do Ministério da Agricultura que não se reunia. Da mesma forma, na retomada da atualização do Plano em 2018, também foi feito o devido processo participativo, envolvendo várias entidades.

Inúmeros foram os decretos que trataram do assunto da participação social regulamentando as leis dos diversos segmentos técnicos do País. No entanto, na contra mão da participação e do controle social, em 18 de dezembro de 2019 foi publicado o Decreto 10.179 que revoga todos os decretos ou artigos de decretos que preveem as formas e a composição das instituições para a organização da participação social nas políticas públicas no Brasil.

Foram ao mesmo tempo neste único ato revogados parcial ou integralmente 215 decretos eliminando todos os artigos que definiam a criação de conselhos e outras formas de organização,

---

<sup>1</sup> PLANARES - Plano Nacional de Resíduos Sólidos

<sup>2</sup> SNIS - Sistema Nacional de informações sobre Saneamento

participação e controle social no Brasil, nas mais diversas áreas, tentando assim voltar ao período pré-Constituição Cidadã. No caso dos resíduos foi revogado o Art. 3º do Decreto 7404/2010 que propunha a constituição e composição do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Portanto, o governo federal, em 2019, eliminou em um único decreto todas as regulamentações e composições de comissões, comitês, conferências que promoviam e incentivavam a participação social. Mas, felizmente, não foi possível fazer o mesmo procedimento com relação às Leis, que só podem ser alteradas pelo Congresso Nacional, e que ainda guardam o comprometimento com a Constituição cidadã e o Estado Democrático de Direito.

Felizmente é o caso da Lei 12.305/2010 que em seu Parágrafo Único do Art. 15 define que: O Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas.”

Esse direito permanece no Parágrafo 1º do Art. 45 do Decreto 7404 de 2010 onde se define que o “Ministério do Meio Ambiente e os demais órgãos competentes darão ampla publicidade, inclusive por meio da rede mundial de computadores, à proposta preliminar, aos estudos que a fundamentaram, ao resultado das etapas de formulação e ao conteúdo dos planos referidos no Capítulo II deste Título, bem como assegurarão o **controle social na sua formulação**, implementação e operacionalização, observado o disposto na [Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003](#), e na [Lei nº 11.445, de 2007](#).

Permaneceu ainda no Decreto 7.404/2010 em seu Art. 53. § 1º que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos deverá ser elaborado de forma articulada entre o Ministério do Meio Ambiente e os demais órgãos e entidades federais competentes, sendo obrigatória a participação do Ministério das Cidades na avaliação da compatibilidade do referido Plano com o Plano Nacional de Saneamento Básico. Entretanto, no Plano disponibilizado não consta que houve esta articulação.

## **FATOS RELATIVOS AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANARES**

O Ministro do Meio Ambiente assinou, no último dia 31 de julho de 2020, a portaria que instituiu a consulta pública sobre o Plano Nacional de Resíduos Sólidos - PLANARES, elaborado para o período 2020- 2040.

Publicado com a logo do Ministério do Meio Ambiente e do Governo Federal, sem data, no sítio eletrônico do MMA, e com conteúdo até então totalmente desconhecido pela sociedade, o Plano traz em sua INTRODUÇÃO, na página 4, parágrafo 6: “Com esta perspectiva, a Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente tem coordenado o processo de elaboração do Planares 2020, por meio o Acordo de Cooperação com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE”. (\*3)

A coordenação geral e técnica são atribuídas ao MMA e como equipe técnica são listados nomes de profissionais do MMA e da ABRELPE. A ABRELPE é uma Associação de Empresas Privadas voltada à criação e ampliação do mercado de gestão de resíduos e sua colaboração com o poder público se dá na busca de condições adequadas à atuação das empresas a ela vinculadas. Portanto, claro está que seu interesse é na melhoria das condições de atuação das empresas a ela vinculada. Além disso, é uma das quatro associações setoriais que compõem a frente empresarial FBRE (Frente Brasil de Recuperação Energética de Resíduos), criada em junho deste ano, com o objetivo de criar mercado para este setor no Brasil.

Fica evidente que não se trata, portanto, de uma instituição que represente a sociedade brasileira em suas diversas facetas e áreas de atuação, cuja colaboração com o poder público deve

---

<sup>3</sup> “A ABRELPE foi fundada em 1976 por um grupo de empresários pioneiros nas atividades de coleta e transporte de resíduos sólidos, voltada à criação, à ampliação, ao desenvolvimento e ao fortalecimento do mercado de gestão de resíduos, em colaboração com os setores público e privado, em busca de condições adequadas à atuação das empresas.”

se dar na busca do interesse público e não de um setor privado. Dessa forma, a elaboração do Plano Nacional dos Resíduos deve ser conduzida por instituição neutra e imparcial, que busque viabilizar a universalização dos serviços de limpeza urbana e o manejo dos resíduos com o uso de tecnologias consolidadas e adequadas a cada realidade e de modelos de gestão apropriados, no sentido de melhorar a qualidade de vida e de saúde da população brasileira e do meio ambiente, além de adequar os custos dos serviços à realidade e condições econômico-financeiras da população.

As formas de participação da sociedade por meio eletrônico neste período de pandemia tem se mostrado extremamente eficiente, democrática e tem inclusive aumentado de forma exponencial a participação dos interessados nos processos de discussão. Um exemplo é o extraordinário número de webinars realizados pela ABES e outras entidades discutindo os 10 anos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei 14.026 que altera o marco legal do saneamento e num período curto já teve mais de 115 mil participantes. Outro exemplo é dado pelo próprio MMA que tem realizado as reuniões do CONAMA por meio eletrônico sem prejuízo da participação de seus membros.

A ausência da sociedade desde o início do processo na formulação do modelo do plano, na elaboração do diagnóstico, dos cenários, das metas, diretrizes, programas e normas fica clara ao ler a versão publicada do PLANARES no site do MMA. É difícil entender o que levou o MMA a assinar um Termo de Cooperação sem ônus financeiro com uma associação de empresas privadas, prestadoras de serviços de Limpeza Urbana e de Manejo dos Resíduos Sólidos para elaboração de um Plano a ser cumprido pelo Poder Público Local (municípios e o distrito federal). Os futuros contratados elaborando o Plano e definindo o que deve ser a responsabilidade dos contratantes é no mínimo surreal. Além disso, o interesse explícito da entidade que elabora o Plano em criar mercado para tecnologias de recuperação energética de resíduos em detrimento de tecnologias mais apropriadas à realidade brasileira, também é muito questionável. Nesse sentido, pergunta-se, o que se poderia esperar do conteúdo desse Plano? É o que veremos a seguir.

### **A REPRESENTAÇÃO DE 73 ENTIDADES SOBRE A ELABORAÇÃO DO PLANARES**

Considerando o vício do processo, as inconsistências e ainda a ausência de temas da maior relevância para o setor de resíduos sólidos, 73 entidades protocolaram em 18 de setembro de 2020 junto ao MPF uma REPRESENTAÇÃO para a impugnação do processo por desconsiderar a constituição brasileira, ferindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos e os princípios do Estado Democrático de Direito.

Nessa REPRESENTAÇÃO, protocolada na 4ª Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural ao Exmo. Sr. Procurador da República Dr. Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho, 73 entidades solicitam providências para que essas irregularidades possam ser sanadas, pra que haja o cumprimento da Legislação pertinente com os ritos necessários à efetiva participação e colaboração dos diversos segmentos da sociedade na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

### **SOBRE O CONTEÚDO DO PLANARES PUBLICADO PELO MMA**

A Câmara Temática de Resíduos Sólidos da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, por meio de seu Grupo de Trabalho para a análise do PLANARES, com a contribuição de outras instituições, identificou, além deste que é o mais relevante problema – a condução do processo para a sua elaboração –, outros aspectos muito importantes.

Há na versão publicada do PLANARES uma nítida priorização de interesses privados em detrimento dos públicos, algumas ausências de conteúdos que são basilares e de natureza essencial para as melhorias necessárias para a gestão adequada dos resíduos sólidos no Brasil, além de um forte viés de tratamento dos resíduos de forma a priorizar a valorização energética defendida sobretudo pela iniciativa privada.

A seguir são registrados alguns destes conteúdos que foram “esquecidos” ou tratados de forma muito superficial.

**Participação e Controle social: ausência total** - Da leitura do texto publicado no site do MMA identificou-se uma total e completa ausência de proposta de participação e controle social. Este se limitou, conforme pode ser visto no Capítulo 8 – a uma página com informações do SINIR (Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos). Considerando que o principal ator na gestão dos resíduos sólidos é o cidadão que, se não separar seus resíduos, se não dispuser os resíduos para coleta nos dias e horários previstos pelo poder público, se atirar resíduos nas vias públicas, o serviço em nenhuma hipótese vai funcionar bem, justo o cidadão teve sua participação social excluída no plano.

**Educação Ambiental** – ausência total. O Plano não se refere em nenhum momento nos necessários e fundamentais processos de educação ambiental e mobilização social. Considerando que a prioridade da política nacional de resíduos sólidos é a não geração, a reutilização e a reciclagem, desconsiderar que, sem um intenso, perene e robusto programa de educação ambiental o Brasil não alcançará este objetivo, é grave demais para ser levado a sério.

**Responsabilidade pública maximizada e privada reduzida** – Em algumas passagens no documento, o município é responsabilizado pelo serviço público e pelo privado. Fica totalmente relegado o compromisso da iniciativa privada com os resíduos por eles gerados ou sob sua responsabilidade, como os resíduos pós-consumo. O Plano não aborda a responsabilidade dos grandes geradores, dos geradores e transportadores de resíduos da construção civil e dos fabricantes de resíduos pós-consumo e das embalagens em geral, objeto da Logística Reversa, em especial para elaborarem seus Planos de Gerenciamento e remunerarem o poder público se eles se encarregarem de prestar atividades de responsabilidade privada.

**Tratamento dos resíduos orgânicos** – Considerando o amadurecimento sobre a prestação regionalizada dos serviços de manejo dos resíduos e em especial a crescente e virtuosa disposição de rejeitos em aterros sanitários regionalizados de maior porte torna-se estratégico buscar formas de reduzir a quantidade de rejeitos a ser transportada para outros municípios, com a valorização os resíduos localmente. Ademais é importante considerar a grande quantidade de água na composição dos resíduos orgânicos e a redução do custo com transporte e a redução da geração de chorume e de gases efeito estufa no Aterro Sanitário que poderia ocorrer com a valorização e aproveitamento local desses resíduos como composto, vinculado à agricultura urbana em hortas de repartições públicas como escolas, em espaços comunitários, ou para paisagismo de praças e canteiros. No entanto, o Plano aborda esta questão de maneira muito superficial não apresentando um diagnóstico a respeito das boas práticas de compostagem descentralizada (comunitária e domiciliar) que vêm se disseminando em municípios pequenos e também em capitais brasileiras como Florianópolis e São Paulo. Em suma, não apresenta uma proposta de como enfrentar os desafios relacionados aos resíduos orgânicos, que representam cerca de 50% da composição dos resíduos sólidos urbanos do Brasil..

**Fechamento dos cerca de 3 mil lixões existentes** - O Plano não apresenta uma proposta para este que é considerado um dos maiores problemas, se não o maior, do setor de resíduos uma vez que a coleta regular tem aumentado e já possui um razoável índice de cobertura com carências maiores nas cidades menores das regiões Nordeste e Norte. O Plano não traz uma proposta para o tema e cita o que o MMA considera um Programa Nacional Lixão Zero. No entanto esse Programa não tem as características mínimas de um Programa Federal. De acordo com a metodologia para a elaboração de Plano Pluri Anual - PPA, os Programas são os instrumentos de organização para a universalização dos serviços, com objetivos, indicadores, metas, recursos orçamentários, com indicadores de desempenho o que não está apresentado neste programa que não se enquadra no que está definido pelo PPA.

**Coleta Seletiva de recicláveis secos e catadores** - Não há diagnóstico nem análise das razões que determinam os índices tão baixos de coleta seletiva e de reciclagem no País. A diretriz “sistemas viáveis para aumentar a quantidade de resíduos recuperados” não menciona o fortalecimento de organizações de catadores, principais agentes da recuperação de recicláveis no País. A diretriz que menciona catadores refere-se à disposição final ambientalmente adequada, que trata do encerramento de lixões e aterros controlados e dos catadores que atuam nesses locais. Estes são considerados como objeto de “inclusão social e emancipação econômica”. O enfoque é muito mais de assistência social do que de reconhecimento profissional da categoria, definida na PNRS como prioritária na cadeia de reciclagem e que, portanto, deve ser tratada como tal no Plano

Nacional de Resíduos Sólidos. Ao longo do Plano, não há vinculação de metas de coleta seletiva nem de recuperação de recicláveis com o fortalecimento de organizações de catadores. Ao contrário, há uma vinculação maior com a implantação de Unidades de Tratamento Mecânico-Biológico (TMB), mais uma vez priorizando interesses privados, contrariando a PNRS. São colocadas metas de contratação de serviços dos catadores para as prefeituras, mas sem explicar de que forma isso ocorrerá na medida em que no âmbito do Acordo setorial de Embalagens as prefeituras não estão diretamente envolvidas.

**Acordo setorial de embalagens em geral e logística reversa**- Apenas apresenta, mas não analisa de forma crítica os resultados da primeira fase do Acordo Setorial de Embalagens e não recomenda ações de adequação da segunda fase para o cumprimento das metas colocadas no Plano. Metas estas que remetem apenas ao ano de 2040 o recolhimento total de 20% dos resíduos secos, deixando o custo e a responsabilidade aos municípios e atribuindo responsabilidades aos catadores.

**Ênfase à recuperação energética** – O documento busca impor a recuperação energética como alternativa preponderante para a destinação de resíduos e foi incluída em duas das 4 diretrizes propostas para o Plano. Ou seja, metade das diretrizes do Planares refere-se a esse setor, mesmo reconhecendo que há apenas iniciativas muito pontuais, no Brasil, com poucos municípios com captação de biogás de aterros para geração de energia, não havendo, portanto, comprovação de viabilidade técnica, econômica e ambiental da recuperação energética de resíduos para a realidade brasileira. O documento comenta que as iniciativas de aproveitamento energético de resíduos ainda são muito tímidas no Brasil, sendo fundamental fortalecê-las. Cabe perguntar para quem esse fortalecimento é fundamental ou a quem interessa fortalecer esse setor? Assim, a recuperação energética é considerada como a panaceia para solução de todos os problemas, mas o Plano não apresenta estudos de custos para os cidadãos com a implantação da recuperação energética e não menciona os custos ambientais decorrentes.

**O manejo dos resíduos sólidos nas áreas rurais** – Este relevante tema não foi tratado no PLANARES que deve prever as metas para o seu alcance e ainda mais considerando a significativa quantidade de municípios de pequeno porte este trabalho deve ser realizado de forma integrada (urbano e rural) de acordo com as proposições do Programa Nacional de Saneamento Rural

**Proteção ao Clima e redução de emissões de GEE** – É muito superficial o tratamento dado à proteção ao clima no PLANARES. A gestão adequada dos resíduos gera importante impacto na redução da emissão de Gás Efeito Estufa – GEE pois reduz as emissões de metano (GEE). Para atingir as metas dos Acordos Internacionais nas suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) junto ao Acordo de Paris é importante em especial aproveitar o biogás dos aterros e do tratamento dos resíduos orgânicos, além de promover a utilização de tecnologias limpas e de baixas emissões.

Estas são alguns tópicos que o Plano deixou de abordar ou o fez de forma superficial ou, o que é ainda pior, de forma tendenciosa e parcial. Fica claro que a abertura do diálogo com a sociedade desde a formulação dos conteúdos a serem abordados, colhendo contribuições de diferentes atores sociais, só pode vir a acrescentar para que o Brasil tenha um plano apropriado e que contemple, de forma efetiva, a cobertura de todos os aspectos da gestão dos resíduos e ainda represente as necessidades e desejos da sociedade que em última análise é a grande responsável pela sua implementação seu fracasso ou sucesso.

Portanto, parafraseando o jornalista Mino Carta, até o reino mineral poderia entender que não é possível solicitar uma representação da iniciativa privada com interesses diretos sobre o tema para elaborar um plano definindo as obrigações e compromissos do setor público. Se assim for, o estado cedeu seu lugar de comando, repassando-o à iniciativa privada, abrindo mão da prerrogativa de governar.