PARECER TÉCNICO AMBIENTAL Nº 060/2021 - DILIC

DATA DE EXPEDIÇÃO: 22/01/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: I 000137/2021	Data Enc.: 25/01/2021
REQUERENTE: Câmara Municipal de Florianópolis	
ASSUNTO: Manifestação referente ao PL n° 17.765/2019 que "Dispõe sobre o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Município de Florianópolis e Estabelece Outras Providências".	

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Trata o presente parecer de análise do PL nº 17.765/2019, que "Dispõe sobre o Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Gerenciamento de Resíduos Sólidos no Município de Florianópolis e Estabelece Outras Providências, de autoria do Vereador Marcos José Abreu (PSOL). O documento foi encaminhado à Prefeitura Municipal de Florianópolis pelo Presidente da Comissão do Meio Ambiente da Câmara Municipal, vereador Fábio Gomes Braga, em 4 de outubro de 2020 e recebido na FLORAM em 10 de novembro de 2020 e por este técnico em 07 de janeiro de 2020.

Tem por objetivo a transferência de recursos para os catadores de materiais recicláveis e empreendimentos afins de economia solidária a serem remunerados pela municipalidade em contrapartida aos serviços ambientais prestados à sociedade. Considera como serviços ambientais elegíveis ao recebimento de PSAU as etapas de Educação Ambiental, Triagem, Tratamento e Destinação Final ambientalmente adequada dos Resíduos Sólidos Urbanos.

Destaca, outrossim, que as etapas de coleta e transbordo de resíduos sólidos e limpeza pública constituem atribuições exclusivas da Autarquia de Melhoramentos da Capital – COMCAP.

Pondera que o valor a ser pago aos "provedores" dos serviços ambientais, que neste caso é focado nos catadores, seria de 100% do que o Município paga ao Aterro Sanitário, em equivalência ao percentual efetivamente desviado desta destinação, isto é, o que for desviado do aterramento para reuso, reciclagem, compostagem ou outro tratamento considerado adequado. Desta forma, a COMCAP deveria realizar as medições da quantidade de resíduos recicláveis efetivamente desviados do Aterro por

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.

cada Associação, Cooperativa ou Empreendimento de Economia Solidária para definir os valores de repasse a cada uma destas entidades.

Estabelece as Diretrizes e Objetivos do PSAU e os requisitos gerais para participar da Política Municipal de Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos.

Prevê que "apenas poderão ser remunerados os serviços ambientais urbanos resultantes do tratamento de resíduos sólidos recicláveis secos ou orgânicos provenientes da Coleta Seletiva oficial do município".

Cria um Comitê Gestor que irá fiscalizar a implementação do programa municipal e o cumprimento das suas metas e que a dotação orçamentária será proveniente do Fundo Municipal de Saneamento Básico.

Através do Parecer Técnico DPPP-PT – 013/2020 a COMCAP se manifestou acerca do Projeto de Lei. Em resumo considerando que o projeto traria "prejuízos ao erário, sendo, por este motivo considerado inconstitucional". Ressalta que a Autarquia coleta em média 1000 toneladas de materiais recicláveis por mês e que estes são repassados de forma gratuita às organizações de catadores que realizam a triagem e comercializam os materiais obtendo a remuneração resultante desta operação. Portanto, as quantidades já coletadas pela COMCAP não trariam redução de custos nos pagamentos à empresa destinatária e operadora do Aterro Sanitário.

Neste caso o pagamento do PSAU seria mais um custo para a Prefeitura Municipal. O parecer defende a tese de que para implantação de um programa de Pagamento por Serviços Ambientais com este escopo as despesas deveriam ser arcadas pelo sistema de Logística Reversa, inclusive as despesas da Prefeitura deveriam ser restituídas pelos Acordos Setoriais. Discorre, todavia, sobre a estrutura existente no município que administra os serviços públicos especializados de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, estruturada pelo Plano Integrado de Saneamento Básico, pelo Fundo Municipal de Saneamento Básico, pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico e pela Agência Reguladora – AGESAN[1] (*sic).*

[1] A AGESAN foi transformada em ARESC em 2015, quando incorporou a AGESC e depois, em 2017 também o DETER.

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.

REFERENCIAL TEÓRICO

Avaliando o Estado da Arte relacionado ao tema, encontra-se uma série de artigos e trabalhos acadêmicos que analisam o conceito e os programas de Pagamentos por Serviços Ambientais Urbanos associados ao setor dos Resíduos Sólidos Urbanos – RSU e, mais especialmente aos catadores de recicláveis, observamos que, de modo geral, esta ferramenta é considerada um avanço nas relações sociais e econômicas.

Considerando a crise ambiental contemporânea, onde se percebe que os limites da exploração dos recursos renováveis já foram ultrapassados, aliado à crise climática originada do mau uso destes recursos, recorrer a ações, instrumentos e ferramentas desenvolvidas para promover a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais vinculada às atividades econômicas é primordial, diante da ótica capitalista. Para isso, a gestão dos ecossistemas deve ser feita da melhor maneira possível, observando as peculiaridades e limites de cada espaço distinto (MELLO, 2019:51-52).

Persiste o autor destacando que a utilização de instrumentos econômicos como ferramentas de políticas ambientais vem se tornando bastante comum nas últimas décadas (MUELLER, 2007 *apud* MELLO, 2019). Compreende-se este fato ao reconhecer que a sociedade capitalista se norteia primordialmente pelos indicadores econômicos, justificando, portanto, a sua aplicação para a manutenção da qualidade ambiental.

Até fins do século XX, o instrumento de política ambiental mais utilizado no mundo era o de controle direto acerca da exploração dos recursos naturais, sendo a partir daí, adotados instrumentos econômicos de gestão do meio natural (MARTINS, 2015 *apud* MELLO, 2019). Estes passam a ter a função de induzir o comportamento de agentes econômicos a adotar a padronização em consonância com os anseios sociais. Nesta esteira podem ser citados os impostos e tarifas aplicadas sobre as atividades que causam danos negativos ao meio ambiente natural, a atribuição de valor aos recursos naturais e as cotas relativas à poluição.

> ***Assim, a redução dos danos ambientais é incentivada pelos instrumentos econômicos, extrapolando os objetivos destacados nas políticas ambientais, atribuindo eficácia ao resultado. Neste cenário, surge o instrumento econômico de Pagamento por Serviços Ambientais***

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.

> ***como alternativa para a manutenção da qualidade ambiental no meio rural e urbano (Mello, 2019:53).***

Parece-nos consenso que os catadores desempenham um importante papel na cadeia de resíduos sólidos, tanto que o próprio governo federal reconheceu a categoria em normativa do Ministério do Trabalho e Emprego de 2002, conforme ressalta o mesmo autor.

> ***(...) destaca-se o reconhecimento da profissão de Catador pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que, auxiliado por uma equipe técnica que incluía um grupo de catadores, elaborou em 2002 a Classificação Brasileira de Ocupação (CBO) 5192-05, que regulamenta a categoria dos catadores de materiais recicláveis (CBO MTE, 2002).***

Nesta direção de balizar teoricamente a opinião dos legisladores e os gestores quando da necessidade de apoiar projetos cujo fundamento esteja ligado a esta temática, trazemos alguns conceitos e resultados de pesquisas que, todavia irão confirmar nossas conclusões descritas ao final.

Como outro exemplo do já apresentado podemos citar LIMA (2017), que considera que

> ***A implementação de um programa de pagamento por serviços ambientais se mostra atrativa por suas contribuições nas três dimensões do desenvolvimento. No que concerne à sua contribuição na seara econômica, o pagamento por serviços ambientais proporciona economia para os produtores, na medida em que reintroduz dentro da cadeia produtiva materiais aptos para uso, gerando economia de matéria e energia. Ademais, proporciona ao ente público a economia na gestão de resíduos, especialmente em economia na construção e manutenção de aterros sanitários (Lima, 2017:11)***

Significa dizer que a implantação de PSAU's pode gerar economia em função do incentivo ao reaproveitamento de materiais, recursos naturais cuja exploração seria evitada pelo estímulo aos sistemas de coleta seletiva, triagem e reciclagem (e/ou compostagem). Também, para os municípios, a redução nas contas pagas à disposição final dos rejeitos, além dos benefícios ambientais. E, socialmente, a promoção da inclusão social e o aumento da renda dos catadores, seria também resultado do programa.

Não resta dúvida que, nos modelos de rota tecnológica adotados no Brasil, os

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.

catadores têm papel importante e não são devidamente reconhecidos. A Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecida na Lei nº 12.305 de 2010 trouxe princípios e diretrizes que fazem avançar a cadeia dos RSU. Entretanto, instrumentos fundamentais como a Responsabilidade Compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e a Logística Reversa precisam ser internalizadas na sociedade.

No entendimento de MELLO (2019), na sua dissertação de mestrado,

> ***É indiscutível a importância dos catadores de materiais recicláveis na gestão dos resíduos sólidos no Brasil, uma vez que estes trabalhadores atuam de maneira organizada ou informal há muito tempo, não obstante a falta de políticas públicas que previam a inclusão desse grupo antes da promulgação da PNRS (Mello, 2019:27).***

Outra questão preeminente é o que a Lei prevê no Inciso X do seu Art. 7º, como objetivo da PNRS tratando de questão precedente que afirma que o sistema deve ser econômica e financeiramente sustentável, isto é, as receitas específicas do titular dos serviços, que no caso são as prefeituras, devem ser suficientes para arcar com as despesas recorrentes. Então, o município necessita arrecadar na rubrica própria valor satisfatório para pagar todos os serviços concedidos na cadeia dos resíduos urbanos. São, portanto, princípios consagrados na lei a

> ***(...) regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, <u>com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira</u>, observada a Lei nº 11.445, de 2007 (PNRS, Art. 7º, X) grifo nosso.***

Novamente citando LIMA (2017), voltando a atenção para as questões concernentes à área do Direito, o autor descreve que

> ***Com efeito a concretização desse estado de direito ambiental traçado pelo legislador constituinte não basta a simples positivação de direitos e deveres em diplomas normativos. A transformação da realidade social em prol da sustentabilidade não se perfaz nos ambientes fechados do ambiente forense, dos gabinetes de burocratas ou dos discursos de agentes políticos (Lima, 2017:58).***

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.

Mas, seguindo o raciocínio do autor, a concretização ocorre sim, dentro de um ambiente social aberto, plural, vivo e diversificado. Pois, se a sociedade não estiver esclarecida e em consonância com os preceitos legais, eles não se efetivam. E segue

> ***...as políticas públicas são a resposta do ente estatal para sanar ou abrandar os efeitos da crise ambiental, reorganizando as práticas econômicas e sociais em prol de fins mais humanísticos, proporcionando aos cidadãos benesses materiais que corrijam situação de vulnerabilidade econômica, social ou ambiental (LIMA, 2017:59).***

Nesta direção podemos engajar os *programas de pagamentos por serviços ambientais*, especialmente os de caráter urbano, visto que são instrumentos de inclusão social e de correção de distorções econômicas suscitadas no cerne do sistema capitalista.

Retomando, então, o núcleo do debate, Maquiavel já defendia que se “deve instituir prêmios aos que quiserem realizar tais coisas, e os que pensarem em, por qualquer forma, engrandecer a sua cidade ou o seu Estado”. Refere-se inconscientemente aos instrumentos econômicos dos quais o gestor público pode se apropriar para estimular ações e atividades que venham a trazer benefícios socioambientais, que no caso em discussão, seria a triagem de materiais (resíduos urbanos).

Portanto, quando falamos de PSA relacionados aos RSU devemos estar preparados para lidar com a extraordinária complexidade estrutural formada pelos elos (etapas) de sua cadeia.

O fluxograma esquematizado pelo Banco Mundial transmite ter-se a ideia desta complexidade (Figura 1) onde se pode observar como se encaixa a participação dos catadores (associados ou não) apontada pelas setas.

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.

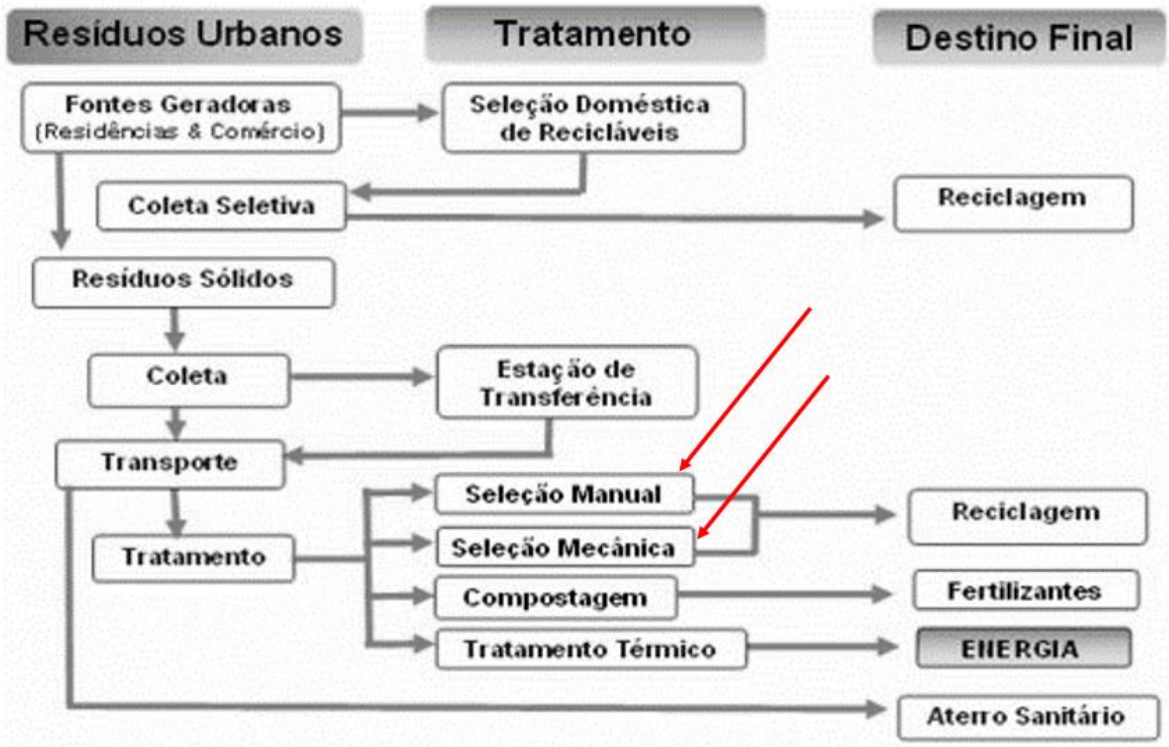

Figura 1: Fluxograma representativo dos elos da cadeia de Resíduos Urbanos. Fonte: "Technical Guidance Report", Banco Mundial apud Borges, 2020 – inédito.

Após estas referências, passemos às conclusões relativas às propostas e considerações supracitadas.

CONCLUSÕES

Algumas questões relacionadas ao objeto deste relatório nos parecem inquestionáveis, quais sejam:

1. A destinação e disposição adequada dos Resíduos Urbanos são um dos maiores problemas da sociedade contemporânea e precisam de uma solução equacionada;
2. Os catadores de materiais recicláveis, na atual rota tecnológica adotada na maioria absoluta dos municípios brasileiros, tem um papel muito importante;
3. Os instrumentos econômicos, como o Pagamento por Serviços Ambientais pode dar contribuição decisiva para a efetivação de soluções arguidas no item 1.

Porém, em referência a implantação do Programa em Florianópolis, cabe-nos discordar da proposta nos seguintes pontos, a saber:

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.

1. Em desacordo com a previsão legal, o município de Florianópolis não arrecada, diretamente (Taxa de Resíduos Sólidos), valores suficientes para arcar com as despesas de coleta, transporte, destinação e disposição adequada dos seus resíduos urbanos, portanto esta conta já se encontra no vermelho, tendo de buscar recursos no Fundo Municipal de Saneamento Básico;
2. As Associações de catadores não aumentam os volumes (quantidades, peso) desviados do Aterro Sanitário, pois, recebem o material da coleta feita pela COMCAP que, além de ter um custo maior na coleta seletiva, ainda é responsável pelo rejeito gerado na triagem que é destinado também ao Aterro Sanitário. Neste sentido, não há economia de valor que possa ser repassado da conta da Concessionária para as Associações.

Quais seriam as sugestões técnicas possíveis, em nosso entendimento:

1. Implantar o sistema de Logística Reversa que deve arcar com os custos destas operações; e/ou
2. Estruturar as Associações para que possam, complementarmente à COMCAP, ampliar efetivamente os volumes (quantidade/peso, na verdade) desviados do Aterro que, comprovados gerariam o crédito correspondente relativo à diminuição do valor faturado pela Concessionária.

E mister lembrar as metas do município, previstas no Decreto nº 18.646, de 04 de junho de 2018, que "Institui o Programa Florianópolis Capital Lixo Zero, o grupo de governança e dá outras providências", que, em seu Art. 3º estabelece que

> ***... São metas do Programa Florianópolis Capital Lixo Zero:***
> ***I - alcançar o desvio de resíduos enviados ao aterro sanitário, conforme estabelecido no PMGIRS, a saber: até o ano de 2030, de 60% (sessenta por cento) de resíduos secos e de 90% (noventa por cento) dos resíduos orgânicos.***

Estas metas somente serão atingidas se houverem medidas incisivas em direção ao estímulo à coleta seletiva, triagem, reciclagem e compostagem, além do tratamento adequado dos rejeitos que, todavia, podem ser transformados em energia. Um Programa de Pagamento por Serviços Ambientais poderia ser uma ferramenta positiva neste contexto, observadas os ajustes propostos.

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.

É o parecer.

Florianópolis, 21 de janeiro de 2021.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Política Nacional de Resíduos Sólidos** (PNRS) Lei nº 12.305, de 2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.404 de 2010.

BORGES, Jatyr Fritsch. ***Smart Regulation***: da regulação tradicional à regulação inteligente. 1ª Ed. Maringá: Viseu, 2019. 240 pp.

BORGES, Jatyr Fritsch Borges. **Desvendando os Resíduos Urbanos:** a maior indústria do planeta. Inédito, 2020.

LIMA, Ítalo Wesley Paz de Oliveira. **O pagamento por serviços ambientais urbanos na política nacional de resíduos**: instrumento para o desenvolvimento sustentável no espaço urbano. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas – UFPB, João Pessoa/PB, 2017. 163 pp.

MELLO, Daniel Pernambuco de. **Pagamento por serviços ambientais urbanos como mecanismo de empoderamento dos catadores de materiais recicláveis.** Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – UFPE, Recife, 2019. 124 pp.

Sobre o autor

Geógrafo Jatyr Fritsch Borges
Especialista em Engenharia Ambiental
Mestre em Análise e Gestão Ambiental

Foi Gerente de Fiscalização da Agencia Reguladora Estadual de Saneamento entre 2010 e 2014. Coordenador de Resíduos Sólidos da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de 2017 a 2020. Representa a FLORAM no GIRS – Grupo Interinstitucional de Resíduos Sólidos de Florianópolis.

Jatyr Fritsch Borges Geógrafo – CREA nº 072851-4 DILIC/FLORAM	Francisco Antônio da Silva Filho Biólogo - CRBio nº 4626/03D DILIC/FLORAM

Documento válido somente com assinatura digital

O original deste documento é eletrônico e foi assinado digitalmente por FRANCISCO ANTONIO DA SILVA FILHO e JATYR FRITSCH BORGES.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site http://portalrastreabilidade.pmf.sc.gov.br/autenticidade e informe o processo 000137/2021 e o código 6FBN949O.