

**CONSULTORIA
LEGISLATIVA**

CRÉDITOS DE LOGÍSTICA REVERSA: ESTADO ATUAL E OPORTUNIDADES DE MELHORIA

Henrique Paranhos Sarmiento Leite

Consultor Legislativo da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO TÉCNICO

MAIO/2020

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2020 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	4
O QUE SÃO CRÉDITOS DE RECICLAGEM (OU DE LOGÍSTICA REVERSA) 6	6
REGRAS, REQUISITOS E FUNCIONAMENTO.....	6
LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO DE COMERCIALIZAÇÃO DE NOTAS FISCAIS	12
CRÉDITOS POR COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS POR EMPRESAS PRIVADAS.....	12
MEDIDAS LEGISLATIVAS CABÍVEIS.....	13
CONSIDERAÇÕES FINAIS	19

RESUMO EXECUTIVO

Trata-se de estudo sobre o estado atual e as possibilidades de melhoria no uso de Créditos de Logística Reversa no Brasil, que são mecanismos de mercado relacionados a empresas legalmente obrigadas a dar uma destinação final adequada aos resíduos sólidos que produzem, bem como aos atores que realizam os serviços de coleta, triagem e encaminhamento à reciclagem desses resíduos.

O marco legal nesse contexto é a Lei nº 12.305, de 2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O PNRS obriga os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, pilhas e bateria, pneus, óleos lubrificantes, pneus eletrônicos, e embalagens a retornar e manejar os resíduos sólidos ou, se possível, reutilizar e reciclar embalagens.

Em 2015 firmou-se o Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral, entre o Ministério do Meio Ambiente e um grupo de 23 entidades que representam empresas de setores ligados a embalagens em geral. Embora o não atendimento do acordo possa trazer consequências adversas aos signatários, ainda falta muito para o atendimento pleno das exigências normativas de implementação de logística reversa no Brasil.

As cooperativas de catadores enfrentam dificuldades de organização e de financiamento estruturais. Elas não conseguem negociar diretamente com as empresas de reciclagem e acabam por vender a intermediários por preços ínfimos. Também lhes falta capacidade de firmar contratos com órgãos municipais ou empresas de triagem. Por fim, não há remuneração associada ao valor ambiental do trabalho de coleta realizado pelos catadores, deixando-os em situação vulnerável.

Para aumentar a escala e a eficiência ambiental da coleta seletiva, recomenda-se a flexibilização nas condições legais e infralegais para a participação do investimento privado e o estímulo à adoção de mecanismos em que o responsável paga pelo seu descarte sem coleta seletiva.

Assim, seria conveniente reavaliar o PNRS, bem como as normas infralegais que tratam da contratação e do financiamento de cooperativas. A nova legislação deveria considerar o tratamento preferencial às cooperativas de catadores levando em conta os critérios de equivalência de custos e de níveis de serviço. A ideia é tentar alcançar maior qualidade ambiental ao menor custo possível, atribuindo-se ao modelo de cooperativas um papel importante, mas subordinado, para que o poder público não se torne refém de oligopólios de empresas privadas.

Haveria diversos meios possíveis de implementar o novo modelo, como a cobrança pelo serviço de descarte de não recicláveis no preço de sacos de lixo etiquetados; cartões de acúmulo de pontos de desconto em tributos municipais (como IPTU, estacionamento etc.); e a fiscalização reforçada em áreas de descarte ilegal.

O QUE SÃO CRÉDITOS DE RECICLAGEM (OU DE LOGÍSTICA REVERSA)

Créditos de reciclagem são mecanismos de mercado que intermedeiam as empresas que são legalmente obrigadas a dar uma destinação final adequada aos resíduos sólidos que produzem e os atores, em geral grupos de baixa renda, que realizam serviços de coleta, triagem e encaminhamento à reciclagem (ou outra destinação final adequada¹) dos resíduos sólidos.

REGRAS, REQUISITOS E FUNCIONAMENTO

O principal marco normativo que justifica a existência dos créditos de logística reversa é a própria Lei nº 12.305, de 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Um dos instrumentos previstos na PNRS é a logística reversa, ali definida como o “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (art. 3º, XII).

Ainda segundo a PNRS (art. 33), são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes (art. 33) de **agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas e produtos eletroeletrônicos**, ou seus componentes.

Ademais, ainda de acordo com a Lei (art. 32), todo aquele que manufatura ou põe em circulação **embalagens**, ou fornece materiais para embalagens em qualquer fase da cadeia, é responsável por assegurar que as embalagens sejam reutilizadas ou, se impossível, recicladas.

¹ É oportuno observar que o art. 3º, VI da Lei nº 12.305/2010 também indica como destinações finais ambientalmente adequadas a reutilização, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético, ou quaisquer outras destinações finais admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa – inclusive a disposição final em aterros, desde que se observem as normas operacionais pertinentes ao caso específico.

As especificações técnicas a serem atendidas na logística reversa de resíduos sólidos, inclusive de embalagens, no mercado brasileiro são objeto dos arts. 13 a 20 do Decreto nº 7404, de 2010 e do Decreto nº 9.177, de 2017, que regulamentam a já mencionada Lei nº 12.305/2010.

Conforme esses Decretos, os fabricantes, os importadores, os distribuidores e os comerciantes de produtos, seus resíduos e suas embalagens são obrigados a firmar acordos setoriais ou termos de compromisso para implantação de sistemas de logística reversa. Esses sistemas devem conter mecanismos não apenas para reciclar, mas também para reutilizar e evitar os resíduos sólidos associados a embalagens (cf. Decreto nº 7.404, de 2010, art. 23, VII) – além de prever as responsabilidades, metas e incentivos para o alcance desses fins. Esses acordos setoriais devem ser disciplinados por Comitês Orientadores, presididos pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e compostos pelos Ministros de Estado da Saúde; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (os dois últimos acham-se hoje unificados no Ministério da Economia).

Em resposta a esses Decretos, foi firmado em 25/11/2015 o Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral, que tem como objetivo garantir a destinação final ambientalmente adequada de 22% das embalagens colocadas no mercado. Decorreram quase quatro anos entre o edital de chamamento e a assinatura do texto final pelo Ministério do Meio Ambiente e pela “Coalizão”, grupo de 23 entidades que representam milhares de empresas de setores ligados a embalagens em geral (plástico, papel e papelão, cartonado longa vida, alumínio e aço). O texto do acordo prevê metas para a redução, em doze capitais brasileiras², do volume das embalagens dispostas em aterros e o aumento do volume de materiais recuperados na fração seca, metas que foram atingidas dentro do prazo.

É preciso registrar, porém, que **mesmo os não signatários do acordo setorial estão “obrigados a estruturar e implementar sistemas de**

² Quais sejam: Manaus, Salvador, Fortaleza, Brasília, Belo Horizonte, Cuiabá, Recife, Curitiba, Rio de Janeiro, Natal, Porto Alegre e São Paulo – cidades que sediaram a Copa 2012.

logística reversa, consideradas as mesmas obrigações imputáveis aos signatários e aos aderentes de acordo setorial firmado com a União” (art. 2º do Decreto nº 9.177, de 2017).

O não atendimento dessas obrigações pode trazer diversas consequências para os responsáveis. Em primeiro lugar, **o plano de gerenciamento de resíduos sólidos é parte integrante do processo de licenciamento ambiental** do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do Sisnama (art. 24). Assim, empreendimentos que não atendam às exigências da PNRS não poderão, por exemplo, renovar as suas licenças operacionais – disposição essa reforçada por diversas normas estaduais, como a Decisão de Diretoria nº 076 da CETESB, em São Paulo. Além disso, é oportuno recordar que, de acordo com a Lei nº 9.605, de 1998, a Lei dos Crimes Ambientais, **é crime “causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”**, passível de reclusão de até cinco anos, além de multa.

Com tudo isso, ainda falta muito para o atendimento pleno, em todo o território nacional, das exigências normativas de implementação de logística reversa. Segundo estudo do Instituto BVRio³, apenas 1% das cerca de 67 milhões de toneladas de resíduos sólidos produzidos no Brasil é reciclado. O valor dos materiais reciclados desperdiçados pode ser estimado em mais de US\$ 3 bilhões por ano.

O principal obstáculo para a indústria de bens de consumo são as dificuldades e os custos da logística reversa de resíduos de natureza desagregada e dispersa geograficamente – especialmente no caso das embalagens.

Por seu turno, as cerca de 1000 cooperativas de catadores existentes no Brasil defrontam-se com dificuldades de organização e de financiamento estruturais. Como em regra lhes falta capital de giro e os catadores precisam ser pagos diariamente, as cooperativas não conseguem

³ Vide *Créditos de Logística Reversa – Uma Inovação Sócio-Ambiental para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos*, em que se baseia a maior parte do restante desta seção. Disponível em: <https://www.bvrrio.org/view?type=publicacao&key=publicacoes/446c1a3b-3740-46d6-8c14-98bbd8593836.pdf>. Acesso em 03/04/2020.

acumular os resíduos sólidos na escala que lhes permitiria negociar diretamente com as empresas de reciclagem. Acabam, assim, por vender a intermediários por um preço muito menor do que o valor possível. Ademais, falta-lhes capacidade de firmar, em termos mais favoráveis, contratos com órgãos municipais ou empresas de triagem. Por fim, apenas a reciclagem de matérias-primas de valor mais alto, como o alumínio, remunera o trabalho dos catadores. Não há uma remuneração associada ao valor ambiental do trabalho de coleta que poderia ser prestado por eles, se esse valor fosse cobrado das empresas que produziram os resíduos – internalizando essas externalidades em seu processo produtivo como determina a PNRS.

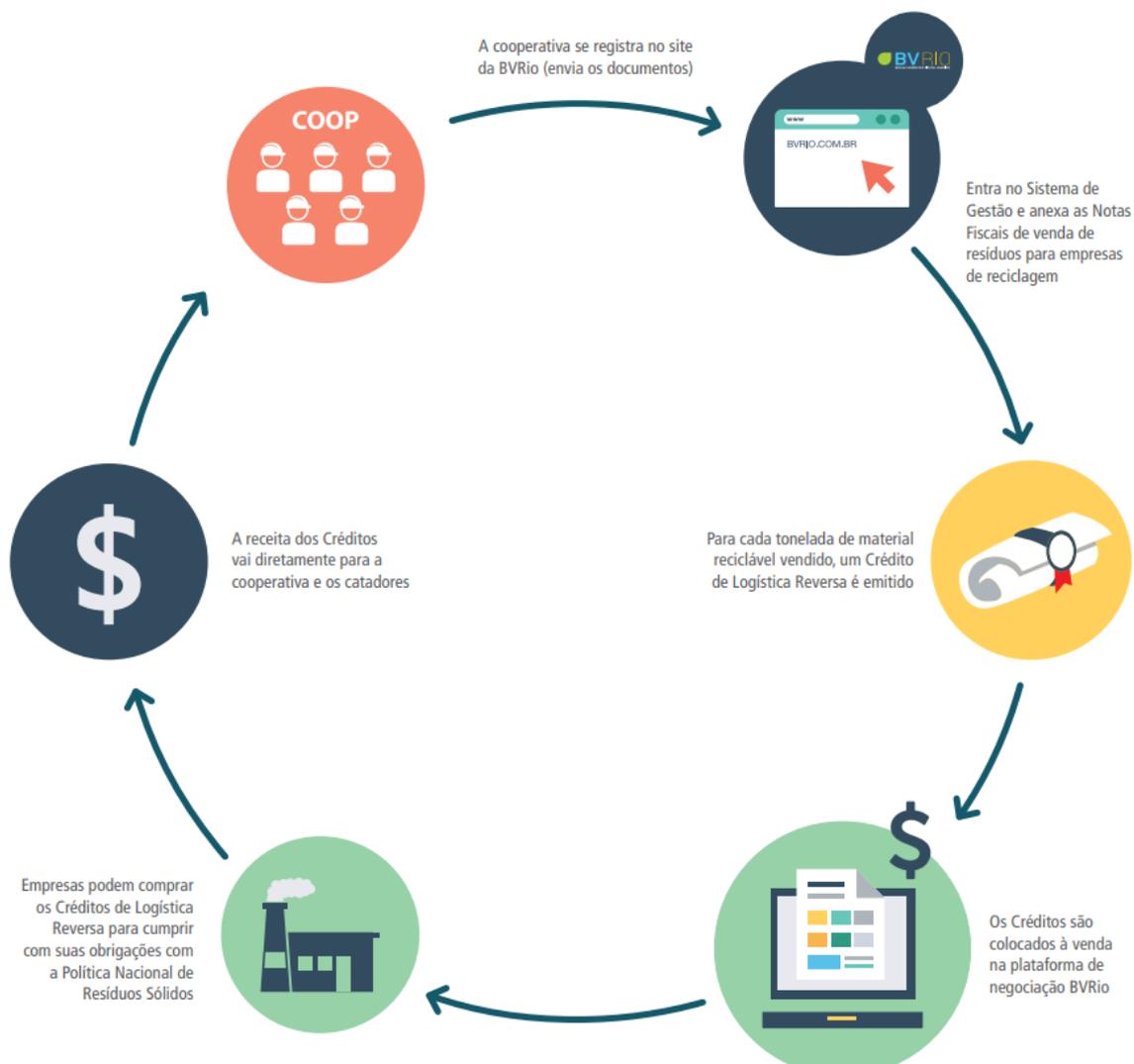
A fim de desenvolver um modo de pagar adequadamente esse serviço ambiental dos catadores e, ao mesmo tempo, evitar a criação redundante (e economicamente ineficiente) de estruturas de logística reversa por cada produtor de resíduos, isoladamente, a BVRio desenvolveu um projeto piloto de Créditos de Logística Reversa.

Os Créditos de Logística Reversa são certificados que comprovam um serviço de logística reversa e a destinação adequada de uma certa quantidade de resíduos. Esses créditos são emitidos e vendidos por cooperativas de catadores e comprados por empresas legalmente responsáveis pela realização da logística reversa. Através da compra de créditos, as empresas estão utilizando e remunerando os serviços de logística reversa realizados pelas cooperativas de catadores.

O mecanismo, por um lado, **remunera os catadores pelo serviço ambiental** de coleta de materiais de mais baixo valor de revenda e, por outro lado, oferece às empresas um meio eficiente e barato de adequar-se à lei.

O processo foi ilustrado pela BVRio no seguinte diagrama:

Passo a passo do registro e emissão de créditos



Fonte: BV Rio (2017), p. 25.

O projeto piloto foi conduzido entre abril de 2014 e março de 2015, com a participação de duas empresas líderes em bens de consumo no Brasil, o Grupo Boticário e o Biscoitos Piraquê.

Ao longo do projeto, foram transacionados créditos referentes a mais de 1600 toneladas de resíduos sólidos, gerando uma renda de mais de US\$ 100.000 para os mais de 1000 catadores envolvidos. O preço médio pelo Crédito de uma tonelada foi de R\$ 102,20 (ao câmbio da época), mas o custo adicional para as empresas variou de R\$0.0014 a R\$0.0245 por unidade de embalagem, significativamente menor do que se realizassem logística reversa por conta própria.

O projeto da BVRio, entretanto, não conseguiu ganhar escala no Brasil, por ter-se deparado com diversos obstáculos.

Primeiro, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), que congrega as cooperativas de catadores de todo o Brasil e foi parceiro do projeto piloto desde a sua concepção, divulgou uma Nota Pública em que proíbe a BVRio de usar a imagem e o nome do MNCR para divulgar o sistema. O MNCR alega que a BVRio, uma ONG, criou uma empresa privada, com fins lucrativos, para operar a plataforma – a BVTrade – e que com isso fomentaria a concorrência entre catadores, violando a ideologia do movimento⁴.

Em seguida, parte do setor empresarial posicionou-se contrariamente ao pagamento obrigatório por esse serviço ambiental, argumentando que o sistema traria aumento no preço dos produtos.

Na sequência, o Ministério Público de São Paulo protocolou em 01/07/2016 Ação Civil Pública Ambiental questionando a legalidade do conteúdo do Acordo Setorial de Embalagens, em que se baseia os Créditos de Logística Reversa, a fim de excluir dos seus termos obrigações econômicas de cooperativas de catadores. Ainda não se tem informações sobre o desfecho da ação⁵.

O conceito de créditos de logística reversa, entretanto, continua vivo.

Mais recentemente, a BVRio firmou parceria com a ONG internacional Verra, com a consultoria em estratégia McKinsey e com os grupos de bens de consumo Danone, Veolia, Nestlé e Tetra Pak, para disseminar internacionalmente o modelo de créditos de logística reversa, por meio da 3R Initiative⁶.

⁴ Vide: <http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/notas-e-declaracoes/nota-publica-sobre-a-bvrio-e-creditos-de-logistica-reversa> Acesso em: 03/04/2020.

⁵ Cf. https://seminario.abrampa.org.br/ministerio_publico_e_a_gestao_de_residuos_solidos_logistica_reversa/doc/gina.pdf. Acesso em: 06/04/2020.

⁶ Cf. <https://www.bvrio.org/pt/news/details/bvrio-expande-internacionalmente-o-modelo-de-creditos-de-logistica-reversa-para-reduzir-poluicao-de-plasticos> Acesso em: 07/04/2020.

No Brasil, entrou em operação, no ano passado, a *start-up* Polen, que criou uma solução baseada em tecnologia *blockchain* para validar *tokens* que representam univocamente os resíduos sólidos transacionados. O objetivo é evitar dupla contagem de créditos de reciclagem. Os créditos estão sendo usados principalmente para atender ao licenciamento segundo a já mencionada resolução da CETESB, em São Paulo, e à Resolução SEAS nº 13 de 13/05/2019, no Rio de Janeiro, que institui os instrumentos Plano de Metas e Investimentos (PMIn) e Ato Declaratório de Embalagens (ADE), por meio dos quais as empresas fabricantes, comerciantes e importadores de embalagens ou produtos embalados, assim como os embaladores, devem prestar ao órgão ambiental as informações pertinentes à logística reversa de suas embalagens⁷.

LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO DE COMERCIALIZAÇÃO DE NOTAS FISCAIS

Quanto questionamentos sobre a correção do procedimento de comercialização das notas fiscais de resíduos adquiridos de associações/cooperativas, temos a observar que, em primeiro lugar, o sistema de crédito de logística reversa se enquadra plenamente na definição de logística reversa do art. 3º, XII da PNRS, transcrito anteriormente.

Ademais, é digno de nota o fato de que o projeto piloto da BV-Rio contou com a assistência do Comitê Orientador do Acordo Setorial de Embalagens, em especial do Ministério do Meio Ambiente, desde a sua concepção até a sua conclusão – marcada em um evento com a presença da própria Ministra do Meio Ambiente de então, Isabela Teixeira.

CRÉDITOS POR COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS POR EMPRESAS PRIVADAS

Quanto a questionamentos sobre a possibilidade de gerar crédito de logística reversa somente da parte da cadeia referente a coleta e transporte de resíduos por empresas privadas, temos a observar que, conforme mostrado na segunda seção deste trabalho, as empresas tendem a comprar esses créditos para atender às exigências legais, materializadas nas metas dos

⁷ Cf. <https://www.creditodelogisticareversa.com.br/>. Acesso em 07/04/2020.

Acordos Setoriais. Essas metas são específicas para cada tipo de indústria e natureza de resíduos.

A triagem dos resíduos coletados, portanto, é uma etapa essencial para a criação do valor de *compliance* para as empresas, o que inviabilizaria economicamente a tentativa de comercializar créditos apenas da etapa de coleta e transporte.

Por outro lado, empresas privadas poderiam integrar, ao serviço de coleta convencional que já prestam, as etapas de triagem e de encaminhamento à destinação final, agregando-lhe valor. Alguns ajustes regulatórios podem incentivar a adoção dessa possibilidade, como será explicado na seção seguinte.

MEDIDAS LEGISLATIVAS CABÍVEIS

Para que se aumente a escala e a eficiência ambiental da coleta seletiva e se reduzam os seus custos, de modo a complementar os sistemas de créditos de logística reversa, **recomenda-se a flexibilização nas condições legais e infralegais para a participação do investimento privado na coleta seletiva e o estímulo à adoção de mecanismos de *pay-as-you-throw*** (em que o responsável paga pelo seu descarte sem coleta seletiva).

Foi mostrado, nas seções anteriores, que os créditos de coleta seletiva oferecem às empresas produtoras de resíduos um meio economicamente eficiente de conformidade legal. Entretanto, o Movimento Nacional de Catadores de Resíduos reagiu à eventual operação do instrumento por empresas com fins lucrativos, pois ela se converteria em uma forma de pressionar as cooperativas a concorrerem entre si por menores preços.

A reação é compreensível. Falta, às cooperativas de crédito não só o capital de giro, mas a capacidade de investir em processos e tecnologias de triagem mais produtivos. Assim, a concorrência por preço poderia resultar em remuneração e em condições de trabalho ainda mais insatisfatórias para os catadores.

Em um nível mais profundo, há também obstáculos de ordem cultural à integração das cooperativas de catadores em um sistema de

incentivos de mercado. O Movimento Nacional de Catadores de Resíduos, em seu sítio na *internet*, define assim os seus princípios:

*Buscamos a organização de nossa categoria na solidariedade de classe, que reúne forças para lutarmos contra a exploração buscando nossa liberdade. **Esse princípio é diferente da competição** e do individualismo, busca o apoio mútuo entre os companheiros(as) catadores(as) e outros trabalhadores.*

*Lutamos pela autogestão de nosso trabalho e **o controle da cadeia produtiva de reciclagem**, garantindo que o serviço que nós realizamos não seja utilizado em benefício de alguns poucos (os exploradores), mas que sirva a todos [grifos nossos]⁸.*

Esses princípios refletem-se na formação dos cooperados integrantes do movimento. Em sua *Cartilha de Formação*⁹, o MNCR defende

*[...] o objetivo de garantir o protagonismo popular dos trabalhadores e trabalhadoras que são **oprimidos pelas estruturas do sistema capitalista** [...]. Nosso povo faz parte das classes oprimidas, somos um setor dentro delas, porém existem vários outros setores de classes oprimidas pelo sistema capitalista, como: os sem terra, os sem teto, os índios, os negros e quilombolas, **os trabalhadores assalariados**, etc.... É importante compreendermos isso, pois em nossa luta, sozinhos, não venceremos.*

Ainda assim, segundo o MNCR, “está provado que o trabalho dos catadores é mais eficiente na coleta seletiva que os caminhões e aparatos do setor privado”¹⁰. Parece difícil, entretanto, fundamentar essa alegação.

Na última edição (2018) da pesquisa bial Ciclossoft sobre o estado da coleta seletiva no Brasil¹¹, ficou patente a persistência de custos significativamente mais altos da coleta seletiva em relação à coleta convencional:

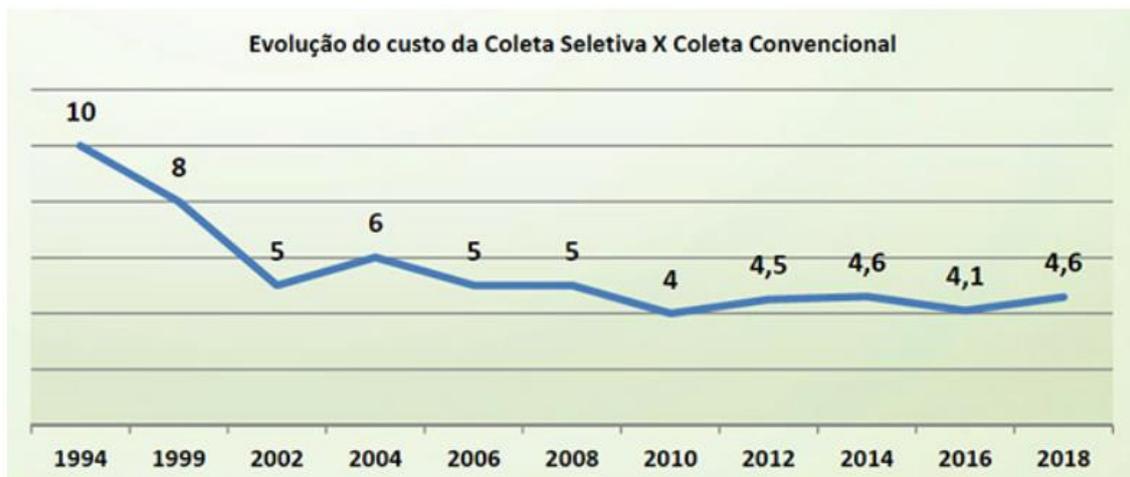
⁸ Cf. <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/o-que-e-o-movimento>. Acesso em 07/04/2020.

⁹ Cf. <http://www.mncr.org.br/biblioteca/formacao-e-conjuntura/cartilha-de-formacao-do-mncr-nova-1>. Acesso em: 08/04/2010.

¹⁰ Cf. <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/o-que-e-o-movimento/programa-de-luta-e-organizacao-nas-bases-do-movimento>. Acesso em: 11/04/2020.

¹¹ Promovida pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre), associação sem fins lucrativos dedicada à promoção da reciclagem dentro do conceito de gerenciamento integrado do lixo, mantida por empresas privadas de diferentes setores.

Fonte: Pesquisa Ciclossoft, 2018. [2019?]. Disponível em: <http://cempre.org.br/ciclossoft/id/9>. Acesso em: 11/04/2020.



Fonte: Pesquisa Ciclosoft, 2018.

Em 2018, o custo médio da coleta seletiva nas cidades pesquisadas foi de US\$ 117,93 por tonelada, contra um custo médio da coleta regular de lixo de US\$ 25,00. Talvez parte dessa diferença possa ser explicada pelos agentes executores. A coleta seletiva, segundo a mesma pesquisa, tem sido efetuada predominantemente por catadores, como pode ser visto a seguir:



Fonte: Pesquisa Ciclosoft, 2018.

Corroborando essa suspeita de que a forma de organização dos serviços de coleta possa responder por diferentes patamares de eficiência, Thomaz (2014, p.42)¹² estima – usando, de um lado, a razão entre o volume de coleta regular e o número de empregados de coleta privada em 2011 e, de outro, a razão entre o volume de resíduos recuperados para reciclagem e o

¹² Thomas, Marinês de Pauli. A coleta seletiva remunerada de resíduos domésticos realizada pelo cidadão: um modelo de sustentabilidade ambiental e econômica para os municípios brasileiros. Dissertação (mestrado). Orientador: Flavio Ramos. Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

número de catadores no mesmo ano – que a produtividade da mão-de-obra em serviços privados seria cerca de 170 vezes maior do que a das cooperativas de catadores.

É um evidente exagero, pois compara atividades de complexidade radicalmente diferente (coleta regular *versus* seletiva). Contudo, dada a magnitude da diferença, parece provável que parte do desnível de eficiência possa de fato ser atribuída à forma de gestão organizacional e à intensidade relativa do uso de capital e de tecnologia.

Esses últimos fatores podem se achar presentes nas cooperativas de catadores, mas para isso elas têm dependido do apoio das prefeituras. A pesquisa Ciclosoft 2018 afirma que esse apoio se concretiza na forma de “maquinários, galpões de triagem, ajudas de custos com água e energia elétrica, caminhões (incluindo combustível), capacitações e investimento em divulgação e educação ambiental” – tudo isso onerando, evidentemente, a população municipal.

É digno de nota, ainda, que nenhum levantamento de casos de sucesso na gestão de resíduos sólidos urbanos em todo o mundo – como o da UN-Habitat, das Nações Unidas – inclua alguma cidade que atribua um papel relevante para a coleta informal por meio de cooperativas de catadores.

A sustentabilidade abrange também a dimensão econômica. A prioridade dada ao modelo de cooperativas para a coleta seletiva não pode ser incondicional, às expensas da escala e da eficiência econômica exigidas para que se alcance efetivamente uma “qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico [...] e à proteção da dignidade da vida humana” – objetivo maior da Política Nacional do Meio Ambiente (cf. art. 1º da Lei nº 6.938, de 1981).

Destarte, **conviria alterar todos os dispositivos na Lei nº 12.305, de 2010 (a PNRS) e das normas infralegais associadas que garantam uma prioridade incondicional à contratação e ao financiamento de cooperativas.** Fala-se aqui em especial da prioridade, para o poder público, de organização e contratação de cooperativas de catadores (art. 36, §1º), bem como da prioridade de acesso aos recursos da União para Municípios que

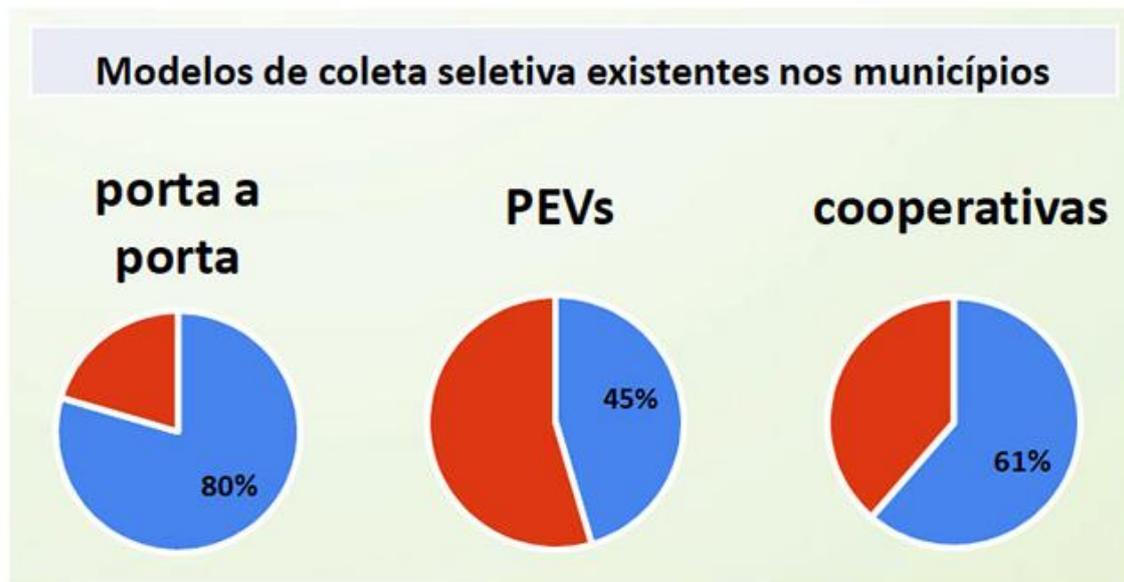
implantarem coleta seletiva por meio de cooperativas de catadores (art. 18. §1º, II). **Devem ser revistos especialmente os dispositivos correlatos no Decreto nº 7.405, de 2010.**

A redação desses dispositivos deve ser revista de modo a prever tratamento preferencial às cooperativas de catadores **quando essa alternativa apresentar, ao menos, custos totais e níveis de serviço equivalentes aos da melhor alternativa privada disponível.** O critério primordial deve passar a ser o de se alcançar a maior qualidade ambiental possível ao menor custo para a sociedade possível – atribuindo-se à promoção ao modelo de cooperativas um papel importante, mas subordinado, de alternativa ao poder público para que não se ache eventualmente refém de um monopólio ou de um oligopólio de empresas privadas.

Assim, convém a permanência de programas como o Pro-Catador (Decreto nº 7.405, de 2010) e de outros mecanismos indutores, como linhas de financiamento, instituídos pelo poder público para a implantação de infraestrutura para as cooperativas (art. 42, III da Lei nº 12.305, de 2010), a serem usados sempre que isso for julgado pelo gestor público como conveniente e oportuno para satisfazer melhor o interesse público. Uma vez que as balizas de eficiência ambiental e econômica estejam previstas em lei, abre-se espaço para um controle **finalístico** da atuação do gestor pelos órgãos de controle.

Por fim, para que a logística reversa alcance ainda mais escala, eficiência e, destarte, atratividade econômica, é preciso abordar os incentivos necessários para que os cidadãos assumam o seu papel insubstituível na cadeia de responsabilidades compartilhadas.

Vários indícios apontam que o Brasil ainda está distante desse protagonismo do cidadão. Voltando à pesquisa Ciclosoft 2018, constata-se que o modelo de coleta seletiva menos adotado no País é o de Pontos de Entrega Voluntários (PEV):



Fonte: Pesquisa Ciclossoft, 2018.

Corroborando essa constatação (de que faltam incentivos à coleta seletiva voluntária) o fato de que apenas 2,4% dos municípios brasileiros adotem a cobrança de taxa ou tarifa de coleta individualizada por residência – e, em nenhum desses casos, essa cobrança esteja associada a incentivos econômicos para a coleta seletiva¹³.

A cobrança por coleta de resíduos sólidos não é matéria disciplinada pela PNRS, mas pela Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB, Lei nº 11.445, de 2007), à qual a PNRS está associada (cf. art. 2º da Lei nº 12.305, de 2010).

A PNSB já prevê a possibilidade de cobrança de coleta por volume de resíduos:

Art. 35. As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio. [grifos nossos]

¹³ Cf. Oliveira, Rodrigo Martins Campos de. Sustentabilidade econômica na gestão de resíduos sólidos: fatores críticos de sucesso para replicação no Brasil de incentivo econômico por meio do sistema Pay-as-you-throw. Dissertação (MPGC) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2018, pp. 136-137.

A nosso ver, entretanto, essa redação não sinaliza perfeitamente, para o gestor municipal, o potencial da cobrança de tarifa como incentivo à coleta seletiva pelo cidadão. Na verdade, ao não se distinguir entre o resíduo separado ou não e ao não estabelecer prêmios para a separação, a simples cobrança por peso ou volume médio poderia funcionar como incentivo perverso para o descarte ilegal e, além disso, provocar forte rejeição política.

Em vez disso, pareceria recomendável a **cobrança por volume ou por peso de resíduo não separado**, associada à previsão explícita, no texto da lei, de **incentivos econômicos ao cidadão pelos resíduos já adequadamente separados**.

Nesse novo modelo, o papel das empresas privadas ou das cooperativas de catadores, no sistema de logística reversa, passaria a ser o de validar e de complementar o trabalho de coleta seletiva já iniciado pelos próprios cidadãos.

Haveria diversos meios possíveis de implementar o novo modelo: a cobrança pelo serviço de descarte de não recicláveis no preço de sacos de lixo etiquetados; cartões de acúmulo de pontos de desconto em tributos municipais (como IPTU, estacionamento etc.); e a fiscalização reforçada em áreas de descarte ilegal¹⁴.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que, com a adoção dos ajustes regulatórios propostos, o sistema de créditos de logística reversa encontre, enfim, as condições propícias para lograr êxito – e contribua efetivamente para a sustentabilidade econômica da coleta seletiva, a geração de mais renda e empregos, a justiça na cobrança entre diferentes geradores de resíduos, a melhoria da qualidade ambiental urbana e a redução na exploração de recursos naturais.

2020-5382

¹⁴ Para uma descrição completa desses mecanismos auxiliares de implementação de coleta seletiva, cf. os trabalhos já citados de Thomas (2014) e Oliveira (2018).