

CONSÓRCIO PÚBLICO NA GESTÃO DE RESÍDUOS HOSPITALRES

Daniele Francisca da Costa Soares¹
Leandro Pereira Passos²

4 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Este trabalho nasce a partir de 4 questionamentos: 1) Como aplicar o sistema de consórcio público na gestão de resíduos hospitalares na cidade de Manaus? 2) Porque as políticas ambientais são consideradas fundamentais no Brasil? 3) A legislação ambiental facilita a prática do consórcio público? 4) Qual o papel da gestão pública na formatação das políticas ambientais e aplicação do consórcio público?

O interesse por essa pesquisa surgiu da preocupação com as políticas ambientais aplicadas na área de saúde, o que levou a pensar que se esforços forem feitos na direção de uma maior interação entre esses dois (2) atores, os espaços que os separam serão diminuídos e juntos poderão encontrar soluções viáveis como introdução de novas práticas ambientais e aplicação de novas metodologias de governança pública (consórcio público) que possam favorecer o processo de utilização de políticas ambientais.

3711

Um dos maiores entraves atuais da gestão pública está diretamente ligada à questão do denominado equilíbrio econômico financeiro orçamentário. Seguindo as normas gerais de planejamento e orçamento público no Brasil, é importante salientar que, todas obedecem às regras gerais estabelecidas na Constituição da República Federativa do Brasil e em Lei complementar, ou seja, também os contratos administrativos se submetem a essa premissa da Carta de 1988 e como tal devem buscar o bem público, condicionado ao valor público e, principalmente que obedeçam as regras claras de equilíbrio econômico e financeiro. Desde a Constituição do Império do Brasil de 1824 que a base legal do equilíbrio econômico financeiro está presente na concessão de serviços públicos como forma de garantir a necessária

¹Discente na universalidade Luterana do Brasil.

²Orientador na universidade Luterana do Brasil

remuneração ao concessionário mas, no sentido de resguardar os limites orçamentários do Estado.

A concessão de serviços públicos é oriunda da França. A expressão deriva da palavra ‘conceder’, que para o interesse da Administração se aplica na medida em que corresponde à delegação de execução de atividades acessórias a concessionárias que inferem atividades correlatas à gestão pública. Assim, enquanto técnica administrativa foi incrementada nos Estados Unidos da América, no século XVIII como forma encontrada de prover serviços públicos de forma mais eficiente.

5 JUSTIFICATIVA

A estrutura de uma instituição deve ser avaliada continuamente. Devem ser estudados os meios viáveis para o desenvolvimento do trabalho. Uma governança eficiente e eficaz trará sobre tudo novas perspectivas e oportunidades aos membros da organização, pois a viabilidade deste projeto está dentro dos interesses da organização em agilizar os serviços, otimizando seus custos e melhorando de forma geral a instituição.

Visando melhorar e minimizar possíveis erros no processo de governança da recolha e 3712 transporte do lixo hospitalar, a implementação de um sistema de consórcio público revelará uma oportunidade única de aproximação dos ditames da sociedade moderna e poderá visualizar e melhorar o desempenho dos membros da organização, através de técnicas, métodos, treinamento do pessoal, adaptando-os a melhorar a realidade da instituição.

Este projeto de pesquisa tem por finalidade expor uma estrutura de raciocínio prático sobre a aplicação do sistema de consórcio público na formação do valor público a partir da Constituição Federal de 1988 por meio de uma parceira Estado X Sociedade Civil. Apresenta uma resposta geral ao problema sobre como os contratos administrativos devem estabelecer duas (2) prerrogativas fundamentais: a primeira o necessário equilíbrio econômico financeiro no sentido de resguardar os limites orçamentários e, o segundo, criar valor público a partir de seu papel, explorando as circunstâncias particulares nas quais se encontram. Para alcançar esse finalidade, o projeto de pesquisa expõe aspectos fundamentais sobre os serviços públicos à luz da Constituição de 1988 e nos ditames do Direito Administrativo. Mas, primeiro, estabelece uma filosofia sobre a administração pública – uma ideia de que a sociedade deve esperar da

gestão pública, suas responsabilidades éticas e o que constitui a virtude do Estado no exercício de suas funções. Em segundo lugar, o projeto de pesquisa estabelece as questões no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

Neste sentido, este projeto de pesquisa estuda baliza-se por uma ótica diversa encontrada na bibliografia corrente do Direito Administrativo. Está, em nível prático teórico tem como pressuposto o necessário papel do consórcio público na gestão ambiental na sociedade atual, não levando em conta os antagonismos, buscando apenas apresentar a importância desse importante componente da administração pública então a serviço da sociedade como um todo.

Assim, o tema escolhido se justifica pelo fato de se conhecer a responsabilidade do Estado em aderir aos movimentos de qualidade do serviço público, mas necessita que o mesmo esteja pronto para inferir um modelo contratual em suas concessões que aprimorem a prestação de serviço, já que o principal problema do setor público no Brasil é a predominância de uma prática fundamentada em patrimonialismo o que leva o desperdício de recursos públicos. Isso gera lentidão administrativa, comunicação formal, burocrática e lenta, além de serviços e produtos que não satisfazem à população.

Surgindo assim o conceito de PPPS como um aprimoramento do conceito original de contratos administrativos se adequando as normas de qualidade e qualidade ambiental, sendo desta forma uma inovação nos preceitos de gestão pública e, notadamente da gestão ambiental. A pesquisa torna-se cada vez mais importante não só pelo fato de se estar tentando solucionar um problema, mas porque se busca a cada dia informações que possam tornar proativos os tomadores de decisão das instituições, evitando com isso erros constantes e justificando-se, assim a viabilidade de sua realização.

Assim este trabalho ganha fundamental importância para a organização pública em função de apresentar de forma clara e concisa um estudo-modelo sobre a aplicação de um conceito inovador (consórcio público) na questão da gestão do lixo hospitalar que poderá servir de embasamento para a tomada de decisão para a melhoria contínua, principalmente de sua gestão ambiental. Da mesma forma, ganha importância social, em função de apresentar as principais variáveis do conceito de consórcio público aliado ao conceito de coleta seletiva de lixo em determinada situação, fortalecendo o perfil acadêmico do estudo em busca de apresentar um trabalho de dimensões decisórias.

Do ponto de vista acadêmico este trabalho se justifica pela necessidade de apresentar um estudo delimitado na questão do uso das premissa do consórcio público. Do ponto de vista social, o que justifica o trabalho é o crescimento desse conceito na gestão ambiental.

6 OBJETIVOS

6.1 OBJETIVO GERAL

Analisar os aspectos legais para aplicação do sistema de gestão consórcio público nos contratos administrativos de gestão de resíduos hospitalares com base na Constituição Federal de 1988, considerando a nova gestão pública, seus conceitos e princípios.

6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar a evolução histórica da concessão de serviços públicos com base nos contratos administrativos e suas prerrogativas legais no ordenamento jurídico brasileiro na gestão de resíduos hospitalares;

- Identificar a partir do interesse público as prerrogativas legais que envolvem o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos administrativos;

- Estabelecer relação da aplicabilidade do consórcio público na gestão de resíduos hospitalares a partir das prerrogativas legais de equilíbrio econômico e financeiro, verificando as dificuldades da gestão pública em encontrar o meio termo entre a Lei e os interesses do mercado.

3714

7 REFERENCIAL TEÓRICO

7.1 A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Di Pietro (2006) informa que a definição de serviço público não é uma tarefa fácil. Embora genericamente se tenha que serviço público são todas as prestações de serviços proporcionadas pelo Estado, para a autora essa definição é muito simplista. Ela, apresenta dois tipos de conceituação de serviços públicos. O primeiro no sentido amplo em que considera “serviços públicos como todas as atividades do Estado” (DI PIETRO, 2006, p. 76).

A autora também informa que essa modalidade surgiu na França com a denominada escola de Serviço Público, mas que tinha uma visão muito ampla dos denominados serviços

públicos o considerando como todas as atividades do Estado, apresentado alguns doutrinadores do direito francês que corroboram essa conceituação (DI PIETRO, 2006).

No direito brasileiro, segundo Di Pietro (2006) alguns doutrinadores também incorporam essa definição ampla adotada originalmente no direito francês. Cita como seguidores dessa doutrina Mário Masagão que já dizia em 1968 que serviço público “é toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins”. Também Di Pietro (2006) apresenta outros dois doutrinadores que seguem esse ampla conceituação de serviço público, como José Critella Júnior e Hley Lopes Meirelles.

Di Pietro (2006) também apresenta o que eles denominam como serviço público em sentido restrito. Para a autora no sentido restrito se retira do conceito de serviço público as atividades legislativas e judiciária incluindo inclusive o poder de polícia que para a referida autora são atividades de cunho jurídico e social.

Também como no caso do conceito amplo, a autora apresenta alguns doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Melo que conceitua serviço público no âmbito restrito em dois elementos subjacentes. O primeiro é o que chama de substrato material em que o serviço público é prestado diretamente pelos administradores; e o segundo é o que ele denomina de substrato formal que dá o caráter de noção jurídica que consiste em um regime jurídico de direito público sobre o particular e por restrições parciais. Ambas as conceituações são de muita valia e depende do posicionamento no que concerne à Administração Pública, mas o que realmente muda é principalmente a ideologia, é a forma de conceber o Estado e a Administração Pública. Assim nos dizeres de Meirelles (2013, p. 294), “o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico, como acentuam os modernos publicistas”.

3715

7.1.1 Contratos administrativos e o equilíbrio econômico e financeiro

Segundo Di Pietro (2006) contratos administrativos são todos os instrumentos contratuais existentes entre a administração pública (em regime de direito público ou de direito privado) celebrados com pessoas físicas ou jurídicas para a consecução de fins públicos.

Como dito, os contratos administrativos estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição do Império de 1824, mas que sofreram profunda influência do

direito administrativo da França. Nestes elementos estão garantidos uma estrutura econômica financeira que estabeleciam os denominados incentivos de inversões pioneiras de capital que se constituíam em garantias de juros nas concessões, que no caso era de exploração dos serviços ferroviários. Esse juros eram de 5%, segundo os ditames da Lei nº 641, de 26 de junho de 1852. Em 1873, uma nova lei (Lei nº 2.450, de 24 de setembro de 1873), elevou essa taxa de juros em, 2%, e abrangiam além do serviços de concessão ferroviária, também as concessões portuárias, com o objetivo de proporcionar a necessária estabilidade financeira dos concessionários, com a participação do Estado no risco de exploração do serviço (TÁCITO apud NETO, 2012).

Essa situação perdurou ainda na primeira Constituição da República de 1891, sendo mudada somente a partir da Constituição de 1934, em seu artigo 142 que extinguiu essa modalidade de equilíbrio financeiro. Com o Decreto nº 23.501, de 27 de novembro de 1933, essa prerrogativa de garantia de juros de 7% nas remunerações contratuais, além do preço base estabelecido foram completamente extintas, passado o estado brasileiro a adotar o modelo norte-americano de pagamento pelo custo, o denominado *service-at-cost*, como base da formação do preço nas concessões, o que iria de encontro às prerrogativas orçamentárias estabelecidas a partir da carta de 1934 (DUTRA, 2013).

3716

Assim tanto a Constituição do Império do Brasil de 1824 como a primeira Constituição Republicana de 1891, adotaram o modelo francês em que prevalecia a ação de indenizar como de proteção ao equilíbrio financeiro da empresa. Já a partir do texto constitucional de 1934, adotou-se um regime de tarifas flexíveis, em que são ponderados os índices de custo dos serviços de utilidade pública como forma de combate aos preços abusivos. Essa fundamentação adota a partir de 1934 levou em consideração seis pontos fundamentais, adotados no direito administrativo dos Estados Unidos da América, segundo Pires (2014).

O primeiro ponto em que o direito público americano se baseou para estabelecer o custo como prerrogativa do equilíbrio financeiro foi à formação do valor público na concessão que levou em consideração os desejos e as percepções dos cidadãos. Este concessão precisaria satisfazer alguns desejos e trabalhar de acordo com suas percepções. As aspirações dos cidadãos, expressas através do governo representativo, são preocupações centrais dos serviços públicos (PIRES, 2015),

No primeiro momento, essas aspirações dos cidadãos são de dois (2) tipos. O primeiro tipo se condiciona a produtos coletivos que são desejados e consumidos individualmente, mas que o poder público não consegue prover. O segundo tipo se referem às aspirações políticas que mantêm uma interface com condições sociais igualitárias, que possui distribuição adequada de direitos e responsabilidades entre organizações públicas (PIRES, 2014).

Em terceiro segue-se que a administração pública pode criar valor por intermédio da concessão por dois (2) mercados diferentes. O que parece óbvio é a utilização dos recursos e da autoridade com a finalidade de conceder serviços públicos de valor para a sociedade, mesmo que o que está sendo produzido e valorizado de acordo com seus custos de produção. Pires (2014, p. 346), complementa:

Os serviços públicos também podem ser concedidos para criar valor estabelecendo e operando instituições que satisfaçam os desejos dos cidadãos com custos aferidos dentro da realidade de mercado e sem a prática abusiva de preços por instituições privadas ordenadas e produtivas. Assim os serviços públicos satisfazem esses desejos quanto apontam, por meio de mecanismos de acumulação, para cidadãos e representantes o desempenho passado e futuro da organização em busca da autorização contínua.

Assim, pela fala do autor supracitado, pode-se pensar nessa atividade mais como um auxílio para definição do valor público aferidos com custos reais a partir de sua concessão, desde que o preço do serviço concedido atendas as prerrogativas orçamentárias com preço dentro de custos operacionais transparentes e não como criadora de valor público irreal, com remuneração extra (juros). Mas ela também cria valor público, pois satisfaz os desejos de cidadãos por uma sociedade bem ordenada, na qual existam instituições públicas igualitárias, justas, eficientes e responsáveis. As necessidades dos cidadãos, em lugar das de beneficiários, estão satisfeitas, dentro do que estabelece a Constituição Federal de 1988 (DUTRA, 2013).

3717

Quarto, já que as atividades governamentais sempre utilizam à autoridade política, essa importância relativa varia de acordo com a prerrogativa contratual. Foi isso que fez com o ordenamento jurídico americano no que tange a remuneração das concessionárias mudassem a equação da formação da remuneração. Estando envolvida a autoridade, a importância de garantir aos concessionários de que os seus recursos estão sendo bem remunerados e de acordo com os custos de produção adicionados ao necessário ganho (lucro) ultrapassa relativamente à satisfação da sociedade como um todo a partir da concessão. Além do mais, torna-se importante dar ao lado “produtivo” da concessão algumas qualidades diferentes da satisfação máxima dos

beneficiários. A produção dos serviços e a distribuição igualitária devem ser tão justas quanto eficientes, conforme aponta a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput* (POROT, 2014).

Quinto, o que a sociedade civil quer dos serviços públicos, prestados pelo próprio Estado ou por concessionárias é uma prestação de contas. Nesse sentido, a concessionária deve prestar contas do serviço público prestado e remunerado. A política, segundo Andrade (2016, p. 231) “é a resposta que uma sociedade liberal democrática tem dado à questão (analiticamente insolúvel) sobre o que se deve produzir para propósitos coletivos com recursos públicos”.

É claro que deve haver preocupações com relação a acordos políticos como projeções acuradas da vontade pública ou do interesse público. A tomada de decisão política é vulnerável a muitos tipos de corrupção – o mais importante dos quais o triunfo de interesses particulares sobre os gerais. Também é vulnerável a muitas espécies de irracionalidades, inclusive estreiteza de visão, falta de disposição para fazer difíceis negociações com flexibilidade e inabilidade de lidar com o risco. Essas conhecidas dificuldades podem afetar, e realmente o fazem, a moralidade acerca da conduta do governo na tomada de decisões políticas aos olhos tanto da sociedade civil como dos serviços públicos. Entretanto, acordos políticos imperfeitos permitem que a sociedade civil os questionem – mas eles não são desconsiderados e não pode se ignorar o seu peso moral (PORTO, 2014).

3718

Se o serviço público têm de criar valor no longo prazo, uma parte importante de seu trabalho consiste, então, em fortalecer as políticas transmitidas aos que as autorizem. Especificamente, as políticas que orientam as atividades de uma organização precisam refletir os interesses particulares da sociedade civil; a história a respeito do valor a ser produzido necessita ser fundamentada em uma lógica acurada e experiência real; e a experiência operacional da organização precisa estar disponível aos supervisores políticos por meio de sistemas de contabilidade apropriados que meçam o desempenho e os custos do desempenho da organização (PIRES, 2014).

É aqui suas maiores contribuições às técnicas analíticas de análise de políticas, de avaliação de programas, de análise de custo-efetividade e de análise de custo-benefício. De outra maneira, os pontos fortes do processo político não serão aproveitados, o conhecimento e a experiência dos serviços públicos não serão utilizados e as conhecidas fraquezas do processo não serão questionadas (ANDRADE, 2016).

Sexto, o mundo em trabalho o serviço público vai mudar sempre, as aspirações da sociedade civil vão mudando de acordo com a evolução natural da mesma, assim como os métodos de executar antigas tarefas. O trabalho da instituição pode mudar à medida que podem aparecer uma solução útil para resolver problemas. Então, segundo Pires (2014, p. 371), “não é o suficiente que os serviços públicos simplesmente mantenham a continuidade de suas organizações, ou mesmo que as estas se tornem mais eficientes nas tarefas correntes”. Também é importante que a organização seja flexível a novos objetivos e que seja inovadora e criativa. Aqui, está o papel do serviço público: trabalhar muito na tarefa de definir empreendimentos de valor público, bem como na criação desse valor. Mais, ainda, os serviços públicos precisam estar preparados para se adaptar e reposicionar suas instituições em seus ambientes políticos e de trabalho, além de apenas assegurar a sua continuidade (DUTRA, 2013).

Com isso, fica evidente que os serviços públicos precisam se orientar em relação ao propósito geral de sua atuação, com base no princípio da eficiência como determina a Constituição Federal em seu art. 37, caput. Entretanto, essa orientação deve estar voltada para resolver problemas comuns enfrentados, porém como uma direção específica sobre desenvolver uma definição clara, objetiva, didática de valor público nas atividades do serviço público 3719 (PORTO, 2014).

7.2 CONSÓRCIO PÚBLICO

O consórcio público (CP) desafia o setor público de várias maneiras, e os formuladores de políticas, gestores públicos, administradores financeiros e cidadãos podem responder de maneira diferente nos debates. Segundo, há uma necessidade crítica de revisar a experiência com os CPs à medida que elas evoluem em todo o mundo. Embora os limites precisos que cercam os CPs ainda estejam emergindo, agora existem experiências e desenvolvimentos suficientes em todo o mundo com o nome de CPs para extrair lições empíricas como parte da história mais ampla das relações entre governo e negócios. Reunindo essas evidências de diferentes países, pode-se entender melhor o que são CPs e como elas devem ser entendidas. Em terceiro lugar, os governos hoje em dia começam a entrar em longo prazo,

Os estudiosos ficam divididos em seus pensamentos sobre CP. A maior divisão parece estar entre os pesquisadores que veem aos CPs como uma ferramenta de governança e aqueles

que pensam que é um jogo de linguagem. Para muitas pessoas, os CPs estão conectadas a projetos de infraestrutura e são arranjos institucionais de cooperação expressos através do estabelecimento de novas unidades organizacionais.

No mundo dos projetos de infraestrutura, os CPs também são vistos como modelos financeiros que permitem ao setor público fazer uso do capital financeiro privado de uma maneira que aprimora as possibilidades do governo eleito e da empresa privada.

A maioria das visões de parcerias enfatiza que os CPs são estabelecidos porque podem beneficiar os setores público e privado. A linha de raciocínio é simples - tanto o setor público quanto o privado tem qualidades específicas e, se essas qualidades forem combinadas envolverá um compromisso que pode continuar por vários anos.

Mais formalmente, os estudiosos de administração pública Dutra (2013), Pires (2014) e Porto (2013) definem um CP sob uma lente institucional como cooperação de algum tipo de durabilidade entre atores públicos e privados nos quais eles desenvolvem produtos e serviços em conjunto e compartilham riscos, custos e recursos conectados. com esses produtos

Essa definição tem várias vantagens: primeiro, enfatiza a cooperação com alguma durabilidade. A colaboração não pode ocorrer apenas em contratos de curto prazo. Segundo, enfatiza o compartilhamento de riscos como um componente vital e outros fatores a serem compartilhados. Ambas as partes estão em parceria e em igualdade de condições, no sentido de que ambas devem suportar partes dos riscos envolvidos.

É evidente que pode haver muitos tipos de riscos. Em primeiro lugar, produzem algo em conjunto (um produto ou serviço) e, talvez implicitamente, ambos ganham com o esforço mútuo. Os projetos de infraestrutura envolvem muitas formas de acordos contratuais. Esses acordos incluem BOT o que se denomina de 'construir-próprio-operar-transferência', bem como os chamados acordos de venda e arrendamento, em que os governos locais vendem seus edifícios e depois os alugam em um contrato de 20 ou 30 anos de uma organização financeira. Não é surpresa que, com infraestrutura pública, exista uma definição mais restrita de CPs.

Por exemplo, Campbell (2011) sugere simplesmente que um projeto de CP geralmente envolve o *design*, construção, financiamento e manutenção (e, em alguns casos, operação) de infraestrutura pública ou de uma instalação pública, ou ainda se um serviço público pelo setor privado sob um contrato de longo prazo. Uma interpretação mais ampla da parceria que mantém

o aspecto organizacional, mas o vê em termos inter-organizacionais, é conceber as redes de políticas como arranjos especiais para a cooperação público-privada. A literatura sobre redes de políticas e governança é enorme (Britto, 2002; Schneider, 2005; Calmon e Costa, 2013) par citar só alguns. Nesta literatura, enfatiza-se a mistura e a cooperação de atores públicos e privados em contextos inter-organizacionais.

No geral, os CPs parecem ter pelo menos duas dimensões. A primeira dimensão é financeira: como os atores públicos e privados se envolvem financeiramente nos CPs? A outra dimensão organizacional é: quão organizados são os atores públicos e privados?

Há também muitos outros usos para o conceito de CP. Osborne (2011) observa que, além de ser uma pedra angular da sociedade de partes interessadas no Brasil, os CPs também se tornaram uma ferramenta para fornecer serviços públicos e desenvolver a sociedade civil em regimes pós-comunistas como a Hungria, bem como um mecanismo de combate exclusão social e melhoria do desenvolvimento da comunidade sob a política da União Europeia. Nos Estados Unidos, os CPs têm sido tradicionalmente associadas à renovação urbana e ao desenvolvimento econômico do centro da cidade. Como Osborne (2011, p. 133) coloca, os CPs “têm sido centrais nas iniciativas do governo nacional e estadual para regenerar as comunidades urbanas locais, bem como frequentemente decorrentes de tentativas lideradas pela comunidade para lidar com a crise do governo nas comunidades americanas”.

3721

Assim, o conceito de CPs está incluso na Lei nº 11.079 de 2004 regulamentou as PPPs no Brasil e parece abranger pelo menos o modelo da União Europeia e dos Estados Unidos enfatizando uma característica ou mecanismo geral diferente. Assim o CP brasileiro tem implicações diferentes daquelas dos contratos tradicionais de contratação: impactos em longo prazo, um papel potencial maior na tomada de decisões em infraestrutura, fluxos financeiros maiores e maior capacidade de mudar os riscos para os dois lados da parceria. E cada um pode ter implicações diferentes de responsabilidade para garantir que essa forma de governança mantenha a responsabilidade pública em alto nível. Desta forma, a ampla visão alternativa dos CPs é como um jogo de idiomas. certamente, como Linder (2009) coloca, “gramáticas múltiplas” para o significado do CP. Sob essa filosofia, a linguagem dos CPs é um jogo projetado para embaçar outras estratégias e propósitos.

Um desses objetivos é a privatização e o incentivo de provedores privados a fornecer serviços públicos às custas das próprias organizações públicas. O proponente da privação Savas (2017) admite abertamente em seu livro que terceirização e privatização são expressões que geram oposição rapidamente e que expressões como sistemas alternativos de entrega e agora parcerias público-privadas e consórcio público convidam mais pessoas e organizações participem do debate e permitam que organizações privadas obtenham uma fatia de mercado da prestação de serviços públicos.

7.3 LEI N.º 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010 (A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE RESÍDUOS SÓLIDOS)

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; alterando a lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; dando outras providências. Seu objetivo foi:

CAPÍTULO I - DO OBJETO E DO CAMPO DE APLICAÇÃO

Art. 1º - Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluída os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

§ 1º - Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

§ 2º - Esta Lei não se aplica aos rejeitos radioativos, que são regulados por legislação específica.

Art. 2º - Aplicam-se aos resíduos sólidos, além do disposto nesta Lei, nas Leis nºs 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 9.974, de 6 de junho de 2000, e 9.966, de 28 de abril de 2000, as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO).

3722

A Lei nº 12.305/2010 tem hierarquia de lei ordinária que regula a vigência e a aplicação, a interpretação e a revogação de normas no direito brasileiro com relação à Política Nacional de Resíduos Sólidos. É assim, uma "lei sobre a lei". Seu objetivo foi orientar a aplicação de prática de gerenciamento de resíduos sólidos, preencher lacunas e dirimir questões que foram surgindo entre a edição da lei anterior e a edição desta lei (BRASIL, 2010).

A lei fixa e define algumas questões básicas, o momento dos efeitos da lei, e a validade da lei para todos. Caracteriza-se por ser uma lei abrangente na medida em que dispõe sobre a própria estrutura e funcionamento das normas, coordenando, assim, a aplicação de toda e

qualquer lei, e não apenas dos preceitos de gerenciamento de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

A lei contém cinquenta e sete (57) artigos, divididos em seis (6) capítulos e quatro (4) títulos funcionados como um instrumento que orienta a sua própria aplicação, definindo e compondo diferentes situações sobre gerenciamento de resíduos sólidos e sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Então a Lei significou a estabilidade nas relações e a garantia de sua permanência, justificando o formalismo no direito como o seu principal fundamento teórico. Apresenta-se tanto como uma segurança de orientação, que se refere ao conhecimento que os destinatários têm das respectivas normas de direito, como também uma segurança de realização, ou confiança na ordem, que é a certeza do exercício dos direitos e do cumprimento dos deveres (JACOBI e BESEN, 2011)

7.3.1 Resíduos sólidos

Segundo Faria (2013, p. 1):

Os resíduos sólidos são todos os restos sólidos ou semissólidos das atividades humanas ou não humanas, que embora possam não apresentar utilidade para a atividade fim de onde foram gerados, podem virar insumos para outras atividades. Exemplos: aqueles gerados na sua residência e que são recolhidos periodicamente pelo serviço de coleta da sua cidade e também a sobra de varrição de praças e locais públicos que podem incluir folhas de árvores, galhos e restos de poda.

3723

Esses resíduos podem ser aproveitados como produtos de reciclagem, já que as pessoas respiram ar carregado de monóxido de carbono. A produção de lixo é cada vez maior e os lixões são fontes inesgotáveis de doenças. Não só os grandes centros sofrem com o problema ambiental que já se alastrou para as cidades do interior e também para as florestas que estão sendo dizimadas em nome do progresso (FARIA 2013).

Vive-se sob a hegemonia de um modelo de desenvolvimento baseado em relações econômicas que privilegiam o mercado e usam a natureza e os seres humanos como recursos e fontes de renda. A gestão de resíduos sólidos vem crescendo ano após ano no mundo e, isso se deve a uma conscientização cada vez maior por parte da população e das empresas, que estão acompanhando a necessidade de preservar o meio ambiente (SANTOS et. al., 2014).

Para cada tonelada de resíduos que são poupad as outra tonelada é evitada de serem degradadas pela presença incomoda desse tipo de material, que além da preservação proporcionam uma economia que chega a 50%, segundo Lucci (2005); portanto além do retorno em termos ecológicos temos também uma economia de energia para produção de novos produtos que

seriam transformados em resíduos sólidos, também. Com relação à indústria, Faria (2013, p. 2) apresenta uma definição muito clara sobre resíduos sólidos:

Para os processos industriais os resíduos são definidos como “matéria-prima e insumos não convertidos em produto”, logo sua geração significa perda de lucro para a indústria e, por isso, tecnologias e processos que visem à diminuição dessas perdas ou reaproveitamento dos resíduos que são cada vez mais visados.

Ou seja, o objetivo das empresas é o lucro e, para que ele se mantenha nos padrões, se faz necessários que se diminuam as perdas. Faria (2013, p. 2) também apresenta a classificação segundo a norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para resíduos:

Resíduos nos estados sólido e semissólido são todos aqueles que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível. (NBR10004:2004).

Desta forma, a ABNT define de forma precisa o que é resíduo sólido e semissólido para que não haja dúvida a respeito do problema. O mais importante é que o seu gerenciamento tem a função do desperdício zero. As empresas implantam programas de gestão de resíduos sólidos de duas (2) formas: espontânea e compulsória. A redução de custos espontânea é buscada antes de qualquer sinal de uma crise atingir a organização. Ela visa conseguir uma vantagem competitiva. Seus efeitos são tipicamente expansionistas e, em geral, não sofre restrições por parte dos colaboradores (FARIA 2013).

3724

Já a redução de custos compulsória têm características opostas à redução espontânea. Geralmente é implantada diante de crise financeira e seu objetivo é a sobrevivência. Está baseada no corte de custos e na redução do desperdício (FARIA 2013).

Várias podem ser as ações para obtenção da proposta. As principais são segundo Oliveira (2019): 1. Otimização da qualidade em todos os processos, por meio do Ciclo P.D.C. A (Planejar, Desenvolver, Checar e Agir); 2. Atenção ao custo global; 3. Compreensão da relação entre custo e benefício; 4. Aprimoramento da qualidade de dados e de informações de custo.

8 METODOLOGIA

A metodologia consiste na análise sistemática e crítica dos pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que moldam a investigação de determinados problemas. “Situam-se aqui as questões relacionadas com a estratégia de pesquisa a adotar em referência e adequação a certos

objetos de análise e em ordem à relacionação e integração dos resultados obtidos através do uso de técnicas” (LIMA, 2011, p. 10).

Desta forma, a metodologia que servirá de base ao estudo, terá subjacente um conjunto de métodos e técnicas que permitam a recolha, análise e compreensão da informação. Na perspectiva de Roesch (2013), a metodologia é a organização crítica das práticas de investigação. A estratégia metodológica incide sobre a seleção e análise da informação, possibilitando atingir válidos conhecimentos com segurança, traçando o caminho a seguir, auxiliando as decisões do investigador e detectando erros a serem evitados.

Neste estudo a estratégia metodológica a ser utilizada para o estudo será, sobretudo, uma análise intensiva. A escolha desta estratégia prende-se essencialmente com o fato de proporcionar um estudo intensivo e de profundidade, que abarca uma multiplicidade, maior flexibilidade na seleção e utilização nas técnicas e, permita uma grande quantidade de informação para análise. Neste sentido será utilizada somente a pesquisa bibliográfica com aplicação do método de análise de conteúdo que busca estabelecer as correlações necessárias entre o que se encontra na bibliografia e sua relação com a realidade inferida (ROESCH, 2013)..

Desta forma, a pesquisa será realizada em livros e artigos científicos eletrônicos que fazem referência ao assunto em bases de dados de estudos acadêmicos e científicos divulgados em revistas científicas de referência e outros disponíveis no Google acadêmico (LIMA, 2011).

Trata-se de um estudo no campo bibliográfico que pretende analisar os seguintes critérios, segundo Roesch (2013, p. 133)

1º - Deve envolver toda a bibliografia selecionada previamente e fichada que tratam do assunto; no caso forma cadastrados para serem selecionados sessenta (60) trabalhos acadêmicos e científicos na língua portuguesa.

2º - Deve ter sido publicada em base científica até antes deste estudo, não sendo aceitos estudos sem publicação em bases científicas para artigos acadêmicos e livros de qualquer editora, além de revistas científicas de universidades públicas.

3º - Serrão selecionados trabalhos, em língua portuguesa; foram incluídos todos os artigo e livros que tinham relação amistosa com a proposta desta pesquisa e que se referiam ao tema; forma excluídos todos aqueles que faziam referência ao tema apenas de forma genérica.

8.1 MÉTODO DE ABORDAGEM

O método de abordagem será o método dialético com utilização de série histórica de dados que fundamentará a análise de conteúdo que será realizada. Assim o método dialético é uma forma de aplicação dos princípios discursivos de fatos sociais. A reflexão dialético-crítica destinada a problematização da situação social e suas finalidades e ideologias subjacentes estão centradas nos pressupostos implícitos, insuficientemente elaborados, às vezes contraditórios entre si ou em relação aos dispositivos, aos métodos, aos conteúdos, às estruturas que sistemas, reformas, doutrinas preconizam ou veiculam. A autora concebe com clareza, segundo Roesch (2013, p. 156):

Analizar, interpretar em conjunto com os sujeitos usuários à realidade da qual somos parte já constitui processo interventivo. Somente a partir de uma análise conjunta podemos ressignificar espaços, pensar coletivamente alternativas de enfrentamento, redescobrir potencialidades, associar experiências, buscar identificações, dar visibilidade às fragilidades para tentar superá-las, desvendar bloqueios, processos de alienação, revigorar energias, vínculos, potencial organizativo, reconhecer espaços de pertencimento.

E esta análise, realizada pelo processo de reflexão, não pode ser descontextualizada, muito menos aprisionada em leituras estáticas ou atomizadas que não contemplam o movimento constitutivo. Portanto a análise deve ser processo dinâmico, permanente, durante toda a intervenção. Muito mais relevante, nesta perspectiva, do que sugestões para bem realizar uma entrevista, importa a qualidade das cadeias de mediação de que dispomos para provocar processos reflexivos. Portanto, o conhecimento acerca da realidade estrutural e conjuntural, as formas de alienação, as refrações da questão social.

3726

8.2 TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa será realizada em livros e artigos eletrônicos com o objetivo de fornecer informações práticas importantes em um estilo eficiente e acessível. O trabalho de pesquisa final versará sobre tópicos relacionados ao tema sendo os principais pontos utilizadas juntamente com diretrizes sistemáticas e passo a passo. Os serão organizados para facilitar a compreensão do material essencial relacionado a um tópico específico. Teoria e pesquisa são continuamente integradas no tecido de cada elemento da pesquisa, mas sempre para aprimorar a aplicação prática do material (ROESCH, 2013)..

O tipo de pesquisa que será utilizada vai considerar a revisão integrativa, ou seja, aquela que se propõe a fazer uma discussão entre os principais autores que tratam do tema (ROESCH, 2013).