

POLÍTICA DE RESIDUOS SÓLIDOS BRASILEÑA: REPERCUSIONES AMBIENTALES Y SOCIALES.

Prof. Dr. Manuel Rolando Berríos Godoy
DEPLAN-IGCE, UNESP. Rio Claro, SP., Brasil.
rolando@rc.unesp.br

Introducción.

Para que la institucionalidad y la gobernabilidad en un país determinado funcionen correctamente, son necesarias la existencia de un ordenamiento jurídico regulador eficiente, instituciones político-administrativas consolidadas y una nación educada, conciente de sus derechos, libertades y deberes pre-establecidos, entre otros requisitos básicos. Estos principios esenciales, se deben tener siempre presente cuando se pretende administrar las relaciones generadas entre Gobierno y Nación, o bien, Poder Público y Comunidad, dentro de un territorio determinado, una vez que ambas entidades son producto y condición, necesitándose mutuamente. Así, la existencia del Estado requiere la presencia de una Nación, como una condición indispensable de existencia, siendo la recíproca verdadera.

La premisa anterior adquiere carácter importante cuando se tratan de determinar las relaciones entre hombre y medio ambiente, o las obligaciones y deberes de la sociedad con su entorno, reguladas por las instituciones de gobierno legalmente establecidas. Caso contrario, ambas categorías podrían actuar aleatoria y separadamente, conduciendo a situaciones no deseadas para las dos esferas, a la desorganización y a rompimientos de equilibrios ambientales y sociales. Estos hechos se constatan en países en donde la no observación de los requerimientos demandados por la naturaleza, al ser alterada o destruida –que desde ya, es negativo para ella-, produce impactos y resultados negativos también para la sociedad que provocó tales impactos.

Así ahora, en términos de residuos sólidos originados en las ciudades, la negligencia para con la basura por parte de autoridades y comunidad; la falta de hábitos correctos para la disposición en los domicilios; la ausencia o de desidia del poder público orientando, ejecutando su función de recolectora y puniendo a infractores, la carencia de normas legales al respecto, conllevan a

los sistemas naturales afectados por los residuos a reaccionar, muchas veces violentamente y de maneras diferentes, ante quienes alteran su orden natural, es decir, la población. Las respuestas no se dejan esperar, sabiéndose de diversos eventos dramáticos con pérdidas en vidas y de materiales, como las inundaciones en São Paulo BRA, las epidemias perennes provocadas por basuras acumuladas en la bahía de Bangkok, TAI, la explosión e incendio del botadero de basuras y casas precarias, en Ankara, TUR, desmoronamientos y avalanchas de detritos en laderas de sierras urbanas de Rio de Janeiro, BRA, o el incendio por varios días de la basura, en las calles de Nápoles, ITA.

Solamente se conseguirá administrar acertadamente la cuestión de los residuos sólidos en las ciudades, si el poder público realizar sus funciones que le son privativas, como legislar sobre el asunto, establecer normas y padrones, punir, recolectar y dar un destino conveniente a los residuos. Sin dudas que la administración y la gestión de ellos por las municipalidades –generalmente incumbidas por el poder público para tal función-, no podrá concretizarse sin la participación efectiva de la comunidad, que ocupa una posición clave como agente generador de residuos. Es ella, la que al no adecuarse a las normas oficiales, quien provocará los impactos a los sistemas hídricos, atmosféricos, edáficos y bióticos que, cerrándose un círculo pernicioso, se volverán contra la propia comunidad, con su rastro de pérdidas de vida y de destrucción.

Papel del Poder Público

En prácticamente todos los países en que existe un poder público ya consolidado, éste, delega a la instancia inferior, el poder local, parte de sus atribuciones. A las municipalidades le son atribuidas responsabilidades y competencias en diferentes áreas de actuación local. Generalmente la Ley Fundamental de un país, la Constitución, incluye de forma genérica, directrices relativas al gerenciamiento de los residuos sólidos. Ella concede amplias facultades para que los municipios, ahora de manera más específica, legislen en la materia; sin embargo, muchas veces las normas se imbrican con asuntos de salud pública, tránsito, parcelamiento y zoneamiento del suelo urbano y medio ambiente en general.

Aquí se presenta un primer problema para los municipios en la gestión de residuos ya que a raíz del imbricamiento o solapamiento de atribuciones relacionadas e/o próximas, no quedan bien en claro los límites de las áreas de

acción de la salud con la de protección ambiental, por ejemplo, creando un 'nimbo' de competencias o de indefinición sobre la responsabilidad de las autoridades por la gestión de los residuos, agravando un problema existente. De aquí deriva que la cuestión de la basura quede huérfana, sin recursos financieros, sin definición de funciones y sin responsables por su gestión.

Un segundo problema que surge, en el caso de países con organización federal, como Brasil, se refiere a la sobreposición de competencias otorgadas a las unidades de la Federación. Es muy frecuente que la responsabilidad de una unidad administrativa ante temas sobre el medio ambiente, no sea cumplida porque se estima que la instancia superior establecerá las líneas generales sobre determinado asunto, o bien, el nivel inferior irá a legislar en carácter supletorio ante la indefinición o vacío de la instancia superior. Por ejemplo, la Constitución brasileña, en el artículo 24, ordena que "Es competencia común de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal e de los Municipios: VI) proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas"(Brasil, 1988). Es usual no existir directrices emanadas de la Unión sobre una materia determinada. Ante ese vacío legal, algunos han legislado supletoriamente pretendiendo subsanar una deficiencia u omisión federal. Pero, aquí surgen algunos conflictos, como el hecho de que una norma promulgada en un Estado tiene validez sólo para ese Estado, no aplicándose al resto de la Unión. Otra dificultad ha sido la apelación o contestación judicial, por individuos o entidades que se sienten perjudicados, ante una medida promulgada por algún Estado o Municipio, bajo la alegación de ser inconstitucional o sin base legal superior. La Justicia muchas veces ha acogido la apelación, derribando la vigencia de la norma supletoria, complicando todavía más, una determinada deficiencia o conflicto ambiental que se desea solucionar.

Generalmente se presenta una tercera posibilidad para que problemas ambientales permanezcan en un *statu quo*. Ante la inexistencia de una norma superior, o frente a su carácter ambiguo, general, ella simplemente no se aplica a determinadas situaciones; las autoridades de las instancias administrativas inferiores las ignoran o las desentienden. Estas situaciones conflictivas sobre vacíos, indefinición e inaplicabilidad de medida legales son comunes en Brasil, respecto a residuos sólidos, lo que hace reproducir los problemas existentes y que se arrastren indefinidamente.

Situación de los Residuos Sólidos en Brasil.

No siendo un modelo de perfección ni tampoco ser demasiado negativa, se podría caracterizar la situación en que se encuentra el área residuos sólidos en Brasil, anotando unas cinco particularidades distintivas: 1) Es deficitaria en equipamientos y metodologías de operación; 2) Es extremadamente desigual territorial y socialmente; 3) Es carente de información completa y confiable; 4) Es relativa la conciencia y adhesión de la población y entidades, y 5) Está en fase de transformaciones positivas significativas. Cabe destacar que en un país con las contradicciones inherentes al capitalismo, las diferencias sociales y espaciales son gritantes, por consiguiente, las disparidades manifestadas en el territorio nacional, cuanto a basura, son enormes: convive la modernidad con lo más atrasado que puede haber.

1) En términos generales, se podría afirmar que los equipamientos y las técnicas de gestión con relación a todo lo que respecta a basura, no están en el nivel de un país con las características sociales y económicas, como las de Brasil. Hay déficits notorios en la legislación y normatización del sector, a pesar de la reciente promulgación de la Política Nacional de Residuos Sólidos; se le destinan presupuestos reducidos, faltan cuadros calificados para gestionar; era minguada la investigación, hasta recientemente; las municipalidades son mal equipadas cuanto a equipamientos, fiscalización e infraestructura necesaria; los rellenos sanitarios, estaciones seleccionadores y procesadoras de residuos son raras; la recolección selectiva aún es incipiente; el tratamiento y destinación segregada de residuos peligrosos avanza lentamente, además de otros problemas típicos enfrentados por los países en desarrollo.

2) Con sus 8,5 millones de km², el Brasil es un país de dimensiones continentales, con evidentes contrastes físicos y territoriales; albergando 191 millones de habitantes, también de razas, culturas, condiciones económicas y sociales, etc. muy heterogéneas. Por estos motivos administrar un territorio de estas dimensiones (fuera de ser una República Federativa, con tres niveles de poder) y a una población con características tan disímiles, no es desafío fácil de realizar. De aquí que la elaboración, y luego, la aplicación de la legislación, precisan tener en cuenta las diferencias espaciales y territoriales, pues una norma adquiere efectividad, justicia y democracia cuando aplicada entre entes semejantes o elementos parecidos. La articulación entre unidades territoriales y

comunidades diferentes, necesitó de adecuar la nueva Política de Residuos a especificidades contrastantes, a lo que se agregó el exceso de burocracia, dando por resultado una Ley tramitada por casi 21 años en el Congreso.

3) Con instituciones de poder opuestas y superpuestas en los niveles de comunales, estatales y de la Unión, son muchos los desafíos para administrar cada una de las entidades del poder público y conseguir el desarrollo deseado. Dada la heterogeneidad citada, hay unidades con excelentes administraciones en todas las esferas, mientras otras tantas carecen de lo más elemental. La característica anterior es universal, incluyendo los órganos incumbidos con el medio ambiente, administración sectorial, formulación y control de legislación, estadísticas, etc. Es conocida la relevancia de la información y de la estadística para planear, caso contrario, manejo y gestión, o proyectos y programas de saneamiento, estarán condenados a no cumplir los objetivos. Partiendo de las tipos de residuos hasta terminar con los métodos para cerrar las actividades de rellenos sanitarios, pasado por cantidades de basura producidas, valores de los montos de la recolección selectiva, vida útil de rellenos y tantos otros datos, no son conocidos a ciencia cierta o simplemente no hay datos. Se planea y trabaja en la mayor parte de los casos, por extrapolación o por métodos comparativos los que fallan, por la inexactitud de la información. Por esto, los esfuerzos y tentativas, con excelentes resultados, efectuados por algunos Estados y municipalidades para construir series de datos confiables y así, poder efectuar la programación eficiente de la cuestión residuos.

4) Si bien es cierto que son prometedores los avances en el campo de la educación ambiental, no es menos cierto que se observan dificultades para avanzar en el de la consciencia o responsabilidad ambiental. Los programas y planes implementados para desarrollar la educación ambiental demuestran que la comunidad sabe lo qué hacer o cómo comportarse ante el medio que les rodea. Sin embargo, la puesta en práctica de esos conocimientos es baja. No hay un real compromiso con la defensa del medio ambiente, la distancia entre conocimiento y práctica continua siendo inmensa. En lo que cabe a residuos sólidos, la grande mayoría de las personas comprueba saber lo qué hacer con sus restos en sus residencias y, lo que es contradictorio, lo aplica. Ya cuando se trata de ese comportamiento en la vía pública, en locales de uso común, las actitudes son contrarias: pocos se importan en deshacerse de sus basuras

como manda la norma. Esto es fundamental para que proyectos y planes de limpieza pública puedan prosperar; sin la participación efectiva de los agentes generadores de residuos no se conseguirán resultados positivos.

5) Pese a lo expuesto, el panorama del sector promete. Hay avances en todas las áreas del tema en discusión, se aprecia la movilización de amplios sectores públicos, privados e individuales por mejorar la calidad de la limpieza urbana o de reclamar por la instalación de rellenos sanitarios, o se organizan métodos de recolección selectiva. Es notoria la relevancia adquirida por la cuestión ambiental, en ONGs y en los estratos sociales medios y altos, con conciencia ambiental, que reivindican ante el Poder Público la mejoría de las deficiencias ambientales. Y no es sólo solucionar conflictos ambientales, sino también cooperar, participando de forma activa en la consecución de objetivos. Infelizmente, y retomando ideas ya expuestas, la búsqueda por condiciones ambientales mejores se centra en los sectores más favorecidos social y económicamente, que son minoritarios. La mayoría de los grupos pobres, sin conciencia y, a veces, sin educación ambiental, conviven y reproducen sus vidas en la basura, de la contaminación por vectores de enfermedades, familiarizados con los impactos visuales, en fin, con la pobreza y miseria.

Todo el panorama no muy auspicioso hasta aquí presentado, promete ser revertido; hay grandes esperanzas en que el sector comprometido con limpieza, pueda ser mejor a la actual situación siempre y cuando se cumplan requisitos indispensables, como veremos más adelante.

Efectivamente. Después de la lenta tramitación seguida en las instancias de gobierno, fue promulgado en Brasil, un conjunto de normas relativas a los residuos, denominado Política Nacional de Residuos Sólidos, objetivando su acertado manejo por todos los agentes intervinientes, pretendiendo ser aplicado en nivel nacional en los próximos cuatro años.

Promulgación de la Política Nacional de Residuos Sólidos.

Era una necesidad ya más que urgente reunir en un solo cuerpo jurídico la grande variedad de normas editadas separadamente por diversos órganos federales, estatales y hasta municipales, legislando sobre manejo de residuos sólidos. Había un clamor nacional para uniformizar medidas existentes, hacer con que tuviesen validez nacional, corregir distorsiones y desvíos originados por interpretaciones contrapuestas, con espacios administrativos de aplicación

bastante desiguales, homogeneizando su aplicación, a fin de cumplir con los principios de igualdad y de universalidad ante la ley.

Se promulga, así, la Política de Residuos caracterizada porque incluye diversos principios teóricos, organizativos y de direccionamiento sobre el tema de residuos considerados como innovadores, pues los entiende en su conjunto con los empresarios productores de bienes y servicios, con el Poder Público encargado de gerenciar el sector y con la sociedad consumidora y generadora de los objetos y servicios consumidos.

De esta manera y ante un clamor, diríamos general, el 02 de agosto de 2010 fue finalmente sancionada por el Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, la ley N^o 12.305, instituyendo la Política Nacional de Residuos Sólidos. Después de un proceso excesivamente prolongado de casi 21 años de tramitación en el Congreso Nacional, fue promulgada. La demora refleja la enorme complejidad del asunto abordado, en un estado federal con las características distintivas disímiles, típicas de Brasil, además cumplirse con los rituales burocráticos demasiado engorrosos.

No se trata de una ley común legislando sobre un tema específico. Es una ley mucho más inclusiva, considerada por algunos, como verdadero código o ley de directrices de base sobre residuos. Se tipifica como inclusiva, por incorporar aspectos correlatos o de tipo adyacente al área específica de los residuos sólidos, aspectos contribuidores con el manejo correcto de los ellos que podrían considerarse inéditos en la mayoría de las legislaciones mundiales pues éstas incluyen los residuos como objetos aislados, sino que la nueva ley los correlaciona con el medio ambiente de donde se obtienen las materias y energías que las empresas productoras las transforman en bienes y servicios y con la comunidad consumidora de ellos, que actúa como agente y paciente ante los residuos, como ya fue dicho.

Son innovadores diversos principios que no eran contemplados en la legislación dispersa ya existente en Brasil. Es pionera e inédita en la mayoría de los países, como decíamos, salvo en los de la Unión Europea. En la práctica eran desconocidos principios orientadores, tales como los de la prevención y precaución; el del contaminador-pagador y el de protector-recibidor; ciclo de vida de los objetos; interacción poder público, sector empresarial y sociedad;

reconocimiento de las materia reciclables como bienes económicos, de valor social, generadores de renta, entre otros principios nuevos.

Fueron establecidos plazos relativamente cortos para dictar leyes y otras normas complementarias o interpretativas de este texto principal -algunas ya en tramitación desde diciembre de 2010- esperándose que puedan agilizar su aplicación. Para la concretización de sus disposiciones, se dieron plazos más dilatados –cuatro años, en la mayoría de sus disposiciones y dos años, para implementar los planes estaduais y municipales-, tempo estimado por muchos, insuficiente para ser implantada nacionalmente, conociéndose las características físicas, sociales e institucionales de Brasil. Sin embargo, es reconocida por todos los medios como el mayor esfuerzo efectuado hasta ahora para intentar solucionar radicalmente y de forma integrada, el endémico conflicto provocado por los residuos sólidos en los medios urbano y rural.

Características de la Política Nacional de Residuos.

Es un cuerpo legal marcadamente sintético en su formulación, por contar con 49 artículos permanentes más ocho transitorios, la Ley contiene aspectos genéricos apuntando a estatuir orientaciones importantes relativas a su materia -objeto y al campo de aplicación de principios, objetivos, directrices, planes, responsabilidades, definiendo conceptos, creando instrumentos económicos, finalizando con establecer ciertas prohibiciones. Deja a la ley complementaria, a decretos y a otras disposiciones emanadas de los órganos respectivos de los tres niveles de administración interior, dictar la instrumentalización y ejecución de su operacionalización material

Como herramienta que pretende disciplinar en su conjunto la cuestión de los residuos, ella coloca el andamiaje sobre el cual se debe reconstruir todo lo que dice respecto al sector, hasta el momento disposiciones diseminadas en la multiplicidad de órganos oficiales. Se fundamenta en una filosofía de actuación conductora del planeamiento y gestión sectorial que tiene una razón de ser: la protección del medio ambiente y sus recursos y a la población, todo dentro del marco geosistémico e integrado.

El texto de la ley se inicia determinando el gerenciamiento integrado de los residuos sólidos, incluyendo los aquí, los peligrosos, aunque deja fuera a los residuos radiactivos, regulados por legislación específica. A seguir, entra a

definir o conceptualizar 19 términos de uso común en su redacción, básicos para la comprensión y aplicación correcta de sus preceptos

Entre los principios que encauzan la Política se tienen los siguientes: a) prevención y precaución, o sea tomar los cuidados necesarios anticipadamente sobre los riesgos presentados por los residuos si su manejo es incorrecto; b) contaminador-pagador y protector-recibidor, penalizando a quien impacta el medio, recompensando a quien lo protege; c) visión sistémica, reuniendo las variables ambiente, sociedad, cultura, economía, tecnología y salud pública; d) desarrollo sostenido, pensando el crecimiento futuro de bienes y servicios para las comunidades; e) ecoeficiencia, por la cual una sociedad desarrollaría su calidad de vida sin impactar su entorno; f) cooperación entre poder público, sector empresarial y sociedad; g) responsabilidad compartida por el ciclo de vida de los objetos; h) reconocer que los residuos poseen valor económico de interés social; i) respeto a las diversidades locales y regionales; j) derecho de la sociedad a la información y a los mecanismos de control, y k) razonabilidad y proporcionalidad en la cobranza de tasas y tributos relativos a residuos.

Un capítulo es dedicado (el III del Título II), a los instrumentos de aplicación de esta Política, entre los que se cuentan planes, inventarios de residuos, recolección selectiva y el innovador concepto de logística reversa. Rol principal cabe a las cooperativas y otras formas asociativas de recolectores de reciclables, igual que a acciones de monitoreamiento y fiscalización, además de fomentar la investigación y la educación sobre residuos. Otros instrumentos contemplados son los incentivos fiscales para el sector, la creación de un fondo para el medio ambiente, la creación de un sistema de informaciones, de consejos en los tres niveles de poder, de catastros sobre residuos y medio ambiente y otros medios asemejados.

A continuación son dadas las directrices aplicables a los residuos, donde se introducen asuntos relacionados a su gestión y gerenciamiento, enfatizando conceptos recientes como: reducción, reutilización, reciclaje, ('3Rs') tratamiento y disposición final adecuada, se estipula legislar en el sentido de establecer, en nivel de jerarquía, Políticas de Residuos Sólidos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, distribuyendo responsabilidades y prerrogativas a cada unidad administrativa, conforme sus especificidades regionales y locales,

siguiendo normas federales. Se clasifican los residuos por origen (domiciliarios, urbanos, industriales, agrícolas etc) y por peligrosidad (peligrosos o no).

Más adelante se determina la elaboración de Planes de Residuos para la Unión, para cada una de las unidades administrativas de la federación y para los municipios. Aquí nuevamente se innova en el sentido de la posibilidad de establecer formas consorciativas para trabajar con residuos en las esferas microregional e intermunicipal, como mecanismo de abaratar costos y resolver problemas de espacio para su disposición final. Todos estos planes deberán contener los principios básicos organizacionales, de funcionamiento de los sistemas, de operaciones, entre otros requisitos. Es importante notar el énfasis dado a las soluciones consorciadas, deberían ser incorporados y a la implantación de la recolección selectiva de los materiales.

Cabe destacar la extensividad de los planes, no limitada únicamente a las unidades de administración interior de la Unión, sino que es obligatorio, también para entidades que efectúan otras funciones, entre ellas, los servicios públicos de saneamiento básico, industrias, servicios de transporte de larga distancia, salud, además de las actividades de minería, comercio, construcción civil y de las áreas agropecuaria y silvicultura. Todos deben presentar a la autoridad competente en la materia, planes detallados conteniendo una serie de requisitos mínimos objetivando el buen manejo de sus residuos.

Evidentemente que a los municipios les cabe la mayor participación en el manejo de residuos, función privativa desde los tiempos más antiguos, con la diferencia de que ahora deben actuar dentro de los principios y normas generales prescritas por la nueva Ley. Ella exceptúa a los municipios con menos de 20.000 habitantes Como palanca para impulsar la elaboración de los Planes Municipales de Gestión Integrada de los Residuos, la Ley advierte que ellos son requisito *sine qua non* para que "...el Distrito Federal [actuando como comuna] y los Municipios tengan acceso a recursos de la Unión, o por ella controlados, destinados a emprendimientos y servicios relacionados con la limpieza urbana y para el manejo de residuos sólidos o para ser beneficiados por incentivos o financiamientos de entidades federales de crédito o fomento para tal finalidad" (Art. 18). La práctica no es inédita; hay Estados que hace dos décadas condicionan la concesión de dineros estatales a sus municipios,

si comprueban estar ejecutando buenas prácticas ambientales. La medida equivale a una forma de incentivar a los municipios a cumplir con la nueva ley.

Las responsabilidades de las comunas no son pocas. Aquí estriba uno de los problemas que ella tendrá en su aplicación; no todas podrán cumplir con las nuevas exigencias, conocidas las disparidades de todo tipo presentes en Brasil y las fragilidades organizativas. La Ley, en el art. 19, les ordena, a través de 19 incisos, a que los Planes Municipales incluyan aspectos multivariados como: diagnóstico de la situación, identificación de áreas aptas para rellenos, propiciar soluciones consorciadas entre municipios, identificar tipologías y generadores de residuos, procedimientos operacionales mínimos, índices de desempeño operacional y ambiental, reglas para el transporte, deberes respecto a implementación y operacionalización, programas de capacitación técnica, educación ambiental, de formación de cooperativas de recolectores, de pymes, de cálculo de costos, metas para las “3Rs” y recolección selectiva, medios para el control y la fiscalización, acciones preventivas y correctivas, identificación de pasivos ambientales y, por fin, se decreta que los Planes se revisen periódicamente y adecuen a nuevas realidades.

Un capítulo se dedica a las responsabilidades a ser compartidas entre poder público, sector empresarial y colectividad, es decir, los que producen residuos a lo largo del ciclo de vida de un bien, junto con autoridades del sector. A todos se aplicarán las sanciones prevista en ley se no cumplir.

El art. 30, innova introduciendo conceptos nuevos, al determinar que “Es instituida la responsabilidad compartida por el ciclo de vida de los productos [...], incluyendo a los fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, los consumidores y los titulares de los servicios públicos de limpieza urbana y de manejo de residuos sólidos...” y no apenas a las municipalidades, como era tradicionalmente.

Otros puntos interesantes dicen respecto a los embalajes de productos, en el sentido de que sean de volumen y peso reducidos, reciclables o puedan volverse a usar, fabricados con materiales inocuos al medio ambiente desde la obtención de sus materias primas, hasta la disposición final como basura sin utilidad. El principio de la logística reversa, implantada en Alemania a fines de la década de 1980, por el ex ministro del Entorno, Protección de la Naturaleza y Seguridad de Reactores, Klaus Topfer, se aplicará, inicialmente a algunos tipos

de restos, como los de fitosanitarios y vasijas, neumáticos, baterías y pilas, restos y envases de aceites lubricantes, tubos fluorescentes y bujías eléctricas de sodio y de mercurio, más la amplia gama de productos electroelectrónicos, y sus componentes. El destino final de los objetos inservibles o residuos de este tipo, será de responsabilidad de sus fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes, quienes, además, deberán cubrir costos para la fabricación de nuevas materias inofensivas, poco consumidoras de materia y energía, sean reciclables, además de recibir de vuelta contenedores, vasijas y embalajes usados, obedeciendo al principio de la logística reversa

Quien trabaje con productos que emitan residuos peligrosos, tendrá que registrarse y conseguir autorización por el órgano competente, obligándose a elaborar un plan de gerenciamiento para ellos. Se establecerán, por el Poder Público, modalidades de incentivos económicos para atender las necesidades de nuevas infraestructuras, sistemas de prevención y reducción de basura, nuevas modalidades de gestión, implementación de la recolección selectiva y de la logística reversa, saneamiento de áreas contaminadas e investigación científica y tecnológica. Ayuda especial tendrá la formación de consorcios, en especial, en conjuntos urbanos con falta de espacio. Los últimos artículos colocan prohibiciones, en especial con prácticas no deseadas realizadas en los tradicionales botaderos de basura. Estipula lo que es una obligación relevante de interés ambiental y pone plazos para cumplir lo prescrito en esta Ley.

Alcances Ambientales de la Ley

Es clara la intención dada por el legislador a los residuos como un todo, insertándolos en la cuestión del medio ambiente (y de la sociedad) y no como una variable sin relación con el contexto en que ocurren ni de quien los produce o consume. La visión apenas sectorial dada a ellos en nuestros países, vistos sin las interrelaciones existentes con los demás sistemas de la realidad, es la responsable por el deplorable cuadro presentado por las ciudades, tanto en lo visible de sus espacios públicos, tanto en lo 'invisible' de sus sitios de botadero fuera de toda norma de control ambiental y de salud pública.

La referencia a la protección ambiental, directa o indirecta, aparece en 66% de sus artículos y en 18% se alude a los recursos naturales. En los 21 años de tramitación, los legisladores fueron influenciados por la experiencia vivida en Brasil y en el exterior, referente a la crisis ambiental y a los impactos

severos causados por los residuos sólidos (fuera de los líquidos y gaseosos), de manera que hubo tiempo suficiente para entender las interrelaciones que tiene basura con el medio. En los trabajos de discusión y redacción de la ley, participaron expertos, ambientalistas, técnicos y comunidad afinada con ambas cuestiones y no solo personal del área de residuos.

Aludíamos a la experiencia vivida en Brasil en que graves problemas de inundaciones, de proliferación de epidemias, deslizamientos y avalanchas de laderas de relieve urbano, mantención de sistemas de drenaje, accidentes en botaderos de basura, calidad de las aguas para consumo humano y otros impactos son parte de hechos conflictivos causantes de numerosas pérdidas de vidas y del elevado costo de mantención del sistema. A esto se agregan otros efectos, como la contaminación visual, dificultades de circulación de pedestres y vehículos, costos con salud pública y, en definitiva, deterioro de la calidad de vida en las ciudades. De aquí la importancia concedida a dictar un cuerpo legal que fuese exhaustivo y con alcances multi-sectoriales.

Cabe alertar que esta misma característica de exhaustividad significará un fuerte impedimento para que la Política se implante y cumpla, dadas las carencias y contradicciones de un país continental y de tercer mundo.

Alcances Sociales de la Ley

Queda evidente el cariz social contenido en este texto, producto de la redemocratización del Brasil. A la sociedad se le asigna papel protagonista en las decisiones, al participar en varias deliberativas y consultivas, en su rol de fiscalizador de las acciones del Poder Público, en la posibilidad de reivindicar un servicio relativo a residuos eficiente y correcto ambientalmente. Ella deja de ser paciente y pasa a ser agente en la problemática.

Y es toda la sociedad que tendrá su participación de maneras variadas. Puede pensarse que el asunto basura, es una cuestión de pobres, cuando en verdad los grupos medios y altos no quedan al margen de sus disposiciones.

Al empresariado le corresponden obligaciones respecto a los residuos emanados en el ciclo de vida de los productos trabajados por ellos, se les dan atribuciones y también se les obliga cumplir con rituales estrictos. En todos los sectores de la actividad económica, el empresario perdió el derecho a impactar en beneficio del desarrollo del país. Las clases medias también tienen papel protagonista en el sentido del consumo de bienes y servicios que efectúan y el

los restos desechados. Son ellas las que mejor se adaptan a programas y proyectos al respecto; adoptan con facilidad innovaciones, de modo que la Ley las contempla de diversas formas, como en la vigilancia de los preceptos aquí incluidos y el derecho a la información sobre el manejo de sus residuos.

Evidentemente que son los últimos estratos de la población a los cuales se les da mayor atención, puesto que los que están en la miseria, encuentran alguna forma de sobrevivencia, aprovechando lo que otros eliminan. La Ley se propone auxiliarlos, ayudándolos por medio de mecanismos que incluyen el remanejo de ellos, sacándolos de los botaderos de basuras –en donde existan–, evitando enfermedades y accidentes, para que se constituyan en cooperativas o al dar incentivos a las industrias de reciclaje para usar insumos de materias reciclables creando poder de compra para los materiales y, así, elevar sus precios. Se propone, además, capacitar técnicamente a los recolectores, crear pequeños negocios –pymes– para sus actividades.

Fruto de las desigualdades en Brasil y de las últimas crisis económicas, las actividades de los más pobres con residuos aumentaron notoriamente, al encontrar como única forma de sobrevivencia, recolectar reciclables. El Poder Público y otras entidades intervinieron, facilitando el trabajo de los recolectores de calles, mejorando sus rentas y condición social, como lo demostramos en otro *paper* (Berríos, 2009). Lo anterior tiene reflejos significativos, el país ocupa el primer lugar mundial en el reciclaje de latas de aluminio, con 96,2%. De acuerdo con CEMPRE (2009), también se reciclan con excelentes resultados 50,8% del papel blanco, 30,1% del acero producido en el país, las botellas de vidrio, 47% y las cajas de productos larga vida (TetraPack), 26,6%. Hoy, 10% de los más de 5.500 municipios realizan la recolección selectiva, con un crecimiento anual en torno a 23%. Es efectuada por cooperados, cuyos ingresos son superiores al del salario mínimo nacional.

Problemas en la Aplicación de la Ley.

Los desafíos para la aplicación de la Ley son inmensos, conocidas las disparidades regionales e intra-urbanas de la realidad brasileña, conllevando a su inviabilidad en Municipios y Estados pobres. Aunque la pobreza no es el único obstáculo; existen otros. Citando algunos de tipo político-administrativo, se constata la carencia del sentido de obediencia a la ley por parte de todos los sectores de la sociedad, cuando una norma no les es favorable. A esta traba,

se agrega la falta de estructuras y desinterés para montar el aparato necesario para que la Ley de Residuos consiga irse estructurando, no existe voluntad política para la materialización. Se carece (o no se desea conseguir) los medios económicos imprescindibles, habiendo fuentes de las que se pueden obtener recursos. Los mecanismos de vigilancia, control y punición, dejan a desear.

Por otro lado, sin una población conciente, responsable de sus actitudes, es muy difícil conseguir resultados esperados; aún más, cuando se trata de un sector de la realidad urbana siempre postergado e ignorado por todos. Como se afirma, existe una cultura de la inmundicia y fealdad, dura de superar. Todo lleva a pensar que los conflictos con residuos sólidos seguirán reproduciéndose.

Es una penosa realidad concluir que, una iniciativa tan prometedora, peligre abortar y quedar como una carta de buenas intenciones o, en el mejor de los casos, imponiéndose parcialmente en la sociedad y en el territorio, como es el caso de normas generales con décadas de existencia: Códigos de Salud, Forestal, de Aguas y la misma Política Nacional de Medio ambiente.

Referencias Bibliográficas.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Gráfica do Senado Federal. 1988.

BRASIL. Lei N^o 12.305, de 02 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília: Gráfica do Senado Federal. 2010.

BERRÍOS-GODOY, Manuel R. Poverty and socioeconomical actual conditions: Residual collection in Brazil. In: International Conference. Studying, Modeling and Sense Making of Planet Earth. University of Aegean. Mytilene, Grecia. 2008.

CEMPRE –Compromisso Empresarial para Reciclagem-. Um Quadro da Reciclagem nos Diferentes Segmentos. In. CEMPRE Informa, 108 (17): 2-3. São Paulo, 2009.