

LEGISLACIÓN AMBIENTAL BRASILEIRA PARA LOS RESIDUOS SÓLIDOS RESIDENCIALES.

BERRÍOS, Manuel Rolando
ARRUDA, Egaz Ramírez de

INTRODUCCIÓN.

Siendo la ciudad condición y producto de la reproducción de la sociedad en casi todo el mundo contemporáneo, ella se transformó en centro de atracción para buena parte de la población, por la gran variedad de oportunidades de trabajo, servicios e informaciones que concentra. Al mismo tiempo la ciudad presenta otro carácter, negativo, de repulsión y rechazo para bastos sectores poblacionales, por las deseconomías que ocasiona y amplio espectro de problemas generados en ellas. Esto último es especialmente válido para las metrópolis y grandes ciudades, siendo uno de los conflictos más relevantes, el saneamiento ambiental y, dentro de él, la cuestión de los residuos sólidos residenciales o basura doméstica.

Para un país de proporciones continentales, como Brasil, los problemas ambientales que debe resolver también son de dimensiones macro. Con 15 aglomeraciones urbanas superando el millón de habitantes (dos megalópolis, São Paulo, 15,5 millones y Rio de Janeiro, 9,5 millones de habitantes), además de 55 entidades urbanas con población entre 250.000 y un millón de habitantes, los impactos al medio ambiente se multiplicaron exponencialmente, obligando al poder público a intervenir, procurando disciplinar el sector del saneamiento básico, en que se encuadran los servicios de limpieza pública. Si consideramos que los 155 millones de brasileiros producen diariamente 77.500 tons. de basura, sólo en sus casas, se podrá tener una pálida idea de los problemas que se procesan en el interior urbano, problemas a ser ecuacionados cotidianamente, generalmente, con resultados relativos.

Gerenciar los residuos sólidos en Brasil, tradicionalmente fue un desafío, básicamente por los siguientes factores: a) desinterés o ignorancia de las autoridades por este sector; b) carencia crónica de medios financieros y cuadros técnicos capacitados; c) profundas desigualdades sociales, económicas y espaciales; d) dificultades para legislar, fiscalizar y compatibilizar las normas jurídicas en un país federal y otros motivos secundarios que, felizmente, están induciendo a la autoridad a intervenir, legislando en esta materia.

NORMAS CONSTITUCIONALES.

La administración interior brasileira y el acto de legislar, muchas veces son obstruidos en las tres instancias de poder -federal, estadual y municipal- en que se estructuran los poderes públicos. Así, es común observar superposición de atribuciones, ambigüidades de disposiciones legales, vacíos y omisiones legales, lentitud para reparar esas deficiencias, falta de definición de competencias entre autoridades y otros defectos que explican la heterogeneidad de la legislación e ineficiencia del poder público (Berríos, 1993).

En la década pasada se registró un importante despertar de la conciencia ambiental entre los brasileños; como producto de ese sentir la Constitución Federal de 1988 incorporó ese sentimiento, reservando un capítulo completo (el VI) al medio ambiente. En un extenso artículo (el 225, con siete incisos y otros tantos párrafos), son establecidos algunos principios ambientales generales y otros no tan fundamentales Estudio de Impacto Ambiental, Selva Amazónica, áreas de flora\fauna interesantes, energía nuclear, educación ambiental), fruto de situaciones contingentes, sin reflejar una filosofía más amplia al respecto de la ecología. Se percibe falta de doctrinas que orienten la política sectorial, capaz de incluir principios aplicables a las disparidades observables en todos los campos de la actividad nacional. Siendo así, ya se asientan precedentes para la desorganización apreciada tanto en los demás niveles jerárquicos de la administración, como en la esfera ambiental.

Es atribuida a la ley común y al poder público la competencia de aplicar las directrices constitucionales. Aquí comienzan a observarse problemas que luego consignaremos, específicamente en materia de residuos sólidos que, según la ley federal, es atribución municipal resolver todo lo concerniente a ellos.

La Constitución de 1988 reserva a la Unión la competencia para "... instituir directrices para el desarrollo urbano, inclusive habitación, saneamiento básico ..." (art. 21), atribución redactada de forma genérica para poder tener aplicación universal dentro de un país como Brasil. Sin embargo, aún así, esos preceptos son difíciles de aplicar en la práctica. La Carta Magna indica que es responsabilidad conjunta de la Unión, Estados y Municipios velar por la salud pública, así como "proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualquiera de sus formas" (art. 23).; o sea, en niveles más reducidos de jurisdicción territorial la norma es más concreta, afinando los términos usados: **velar, proteger y combatir**. Por otro lado, el derecho de legislar supletoriamente, ante vacíos legales, cabe a las tres instancias de poder, estatuyendo aspectos omitidos como conservación de la naturaleza, defensa del suelo y recursos naturales, protección ambiental y control de la contaminación, además de suplir la ley respecto a la responsabilidad por daño ambiental (art. 24).

Situados en nivel jerárquico intermedio, de 26 Estados miembros de la Unión (excluido el Distrito Federal), 24 integraron capítulos y/o secciones completas en sus constituciones al medio ambiente, entrando en temáticas más puntuales, siguiendo delineamientos ambientales de la Constitución Federal; los residuos sólidos son abordados con cierta preocupación.; inclusive, algunos Estados, como Rio de Janeiro, son más explícitos, cuando incumben al poder público la responsabilidad de "implementar política setorial objetivando la recolección selectiva, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos urbanos, hospitalarios e industriales, enfatizando procesos que incluyan su reciclaje" (art. 258, inc, 1o., par. XXI) (Antunes, 1990). Otros Estados se refieren genéricamente, como siendo un asunto de atención secundaria.

Lógicamente, las atribuciones de los Estados son más explícitas y adaptables a sus propias características físico-territoriales y socio-económicas. Es interesante notar que aquellos Estados que cuentan con metrópolis han dado principal destaque a los problemas de la basura, es en ellas donde se presentan las dificultades más graves. Siguiendo principios de las leyes federales, dan también amplia autonomía a los Municipios para resolver en materia de limpieza y conservación ambiental.

En la base de la ordenación administrativa, la Constitución otorga a los Municipios poder para "... legislar sobre asuntos de interés local ... suplementar la ley federal y estadual (cuando sea preciso) y organizar ... los servicios públicos de interés local ..." (art. 29). Aquí donde reside la mayor flexibilidad para que cada comuna legisle, de acuerdo con sus conveniencias, respecto a residuos sólidos, pues cada ciudad tiene sus propias especificidades. Claro que al mismo tiempo se dan las bases para la disparidad y caos observables en el sector limpieza pública.

Ni la Constitución Federal ni las estatales entran en la minucia normativa. Corresponde a las leyes orgánicas de los municipios encargarse de determinar aspectos específicos de los servicios públicos, conforme la legislación general federal y estadual relativas a la salud e higiene públicas, ambiente, recursos y patrimonios naturales.

LEYES Y OTRAS NORMAS JURÍDICAS.

Cabe a la ley y demás dispositivos legales, explicar, aplicar, instrumentalizar y velar para que las directrices constitucionales se concreten. La preocupación por la salud y medio ambiente, solo recientemente fueron sistematizadas e incorporadas en cuerpos legales más concordes con la realidad presente. Antes de la década de 1960, estas materias estaban diseminadas o incluídas en diplomas jurídicos diversos, fuera de lugar, regulando situaciones puntuales, (Código de Aguas, de 10/7/34, Ley sobre Defensa y Protección de la Salud, de 3/9/54).

A partir de los años 60, tímidamente se legisla en la materia, con la promulgación del Código Nacional de Salud, de 21/1/61 y dictación de la Política Nacional de Saneamiento, de 26/9/67. Siguiendo la tendencia de los países centrales, fueron los años 70 los más fructíferos en legislación ambiental; se promulgan los decretos 7030, de 30/10/73, creando la Secretaria Especial del Medio Ambiente, con rango ministerial; 76.389, de 3/10/75, disponiendo normas sobre control de la contaminación industrial; 79.367, de 9/3/77, dando padrones para la potabilidad de aguas. *Portaria* 442, de 3/10/78, del Ministerio de Salud, aprobando normas para proteger fuentes hídricas para consumo humano; GM53/79, del MINTER, sobre tratamiento de residuos sólidos. Más recientemente, la ley 7804, de 18/7/89, establece la Política Nacional del Medio Ambiente; la Resolución CONAMA 001, de 23/1/86, obliga a la elaboración de *Relatório* de Impacto Ambiental para actividades modificadoras del medio, entre ellas, rellenos sanitarios, procesamiento y destino final de residuos peligrosos.

Otorgando amplias libertades a los municipios para establecer sus normas ambientales, lo que se consiguió hasta ahora fue un resultado no deseado: ampliar más las diferencias entre las comunas más desarrolladas y con mejores cuadros técnicos, ante las peor dotadas. No obstante los esfuerzos por compatibilizar las normas jurídicas, "... la legislación federal aún es dispersa y deficiente para el control de la polución, expresada en un conglomerado de leyes, decretos y *portarias* que confunden más de lo que aclaran a sus aplicadores". (Meirelles, 1985), llevando, inclusive al poder público, a la desobediencia y a no cumplir su papel legal.

Producto de la despreocupación por los residuos y su confusa legislación, el sector presenta problemas graves, necesitando ser enfrentados global y planeadamente por las

complicaciones socio-ambientales que implica, correspondiendo al poder municipal cumplir con la obligación constitucional de responsabilizarse por ese servicio público.

Castello Branco y O'Neill (1983) indicaban que en 1988 sumaban 39,9% los domicilios brasileños sin retirada de basura, existiendo Estados, (Maranhão), donde ese valor sube para 90,3%. La forma adoptada para deshacerse de ella, era enterrarla o quemarla (14,7%) y/o botarla en terrenos baldíos, cuerpos de agua o arrojarla en cualquier lugar (25,2% de los municipios). A pesar de que el Código de Salud, en su art. 33, y *portaria* GM53 del MINTER son explícitas cuanto a los requisitos que debe cumplir el servicio, respecto a la retirada, transporte y destinación final de la basura, la realidad es otra; $\frac{1}{4}$ de los municipios desconocen el servicio, con los consecuentes problemas para la salud pública y medio ambiente.

RECOLECCIÓN, TRANSPORTE Y DESTINACIÓN FINAL.

Como fue indicado, las comunas gozan de independencia organizativa con sus servicios públicos, privilegio casi universal en los países occidentales (Prieur, 1991), con la diferencia que en los regímenes unitarios, responden ante algún ministerio, del Interior por ejemplo. En Brasil es diferente, independen del poder ejecutivo, conformando unidades territorio-administrativas menores, con amplias facultades para legislar en asuntos de interés local, ar recaudar tributos, organizar servicios públicos, suplementar la legislación mayor y otras prerrogativas.

Siguiendo el principio de sujeción a la ley superior, las comunas deben atenerse a las disposiciones de la Unión y del Estado a que pertenecen. El Código de Salud, en el art. 40 determina que “La recolección, transporte y destino final de la basura se procesarán en condiciones que no traigan ... inconvenientes a la salud, al bienestar público y estética”, entregando así, el principio general ambiental norteador de los municipios. Más específicas son algunas *portarias*, como la referida 53, de 1979 del MINTER, dando normas a proyectos de tratamiento y disposición de residuos sólidos, así como su implantación, operación y mantención. Las resoluciones 01, de 1986 de CONAMA, sobre impacto ambiental provocados por rellenos sanitarios, procesamiento y destino de restos tóxicos o peligrosos y la 05, de 1989, sobre licencias para obras de sistemas de limpieza, también son más explícitas (CETESB, 1989), buscando reglamentar la acción de las municipalidades.

Asuntos normativos y orientaciones sobre estos y otros aspectos operacionales, son dados por un órgano privado, la ABNT (Asociación Brasileira de Normas Técnicas); ella determina padrones y criterios técnicos mínimos sobre calidad, composición, procedimientos, operación y otras especificaciones sobre los más diversos aspectos relacionados con residuos, bien como de la más variada gama de bienes y servicios. En materia de limpieza pública, las recomendaciones van desde los sacos y recipientes padronizados para el acondicionamiento de la basura, hasta procedimientos de cómo Presentar Proyectos de Rellenos Sanitarios de Residuos Sólidos Urbanos (NBR 8419) y Clasificación de Residuos Sólidos (NBR 10004), pasando por las características que deben reunir los camiones recolectores y *containers*. Tales orientaciones son sugeridas a los municipios para que las adopten como modelos, sin carácter obligatorio. De aquí deriva otra de las causas que contribuye a las disparidades en la calidad del servicio ofrecido por todo el país.

Por su parte, cada uno de los 6.000 municipios brasileiros se rige por su propia ley orgánica. Este punto también es concomitante con las irregularidades espaciales del sector. Las profundas diferencias socio-económicas regionales determinan que los servicios de limpieza prestados varíen, y mucho, de comuna en comuna, existiendo ciudades que cuentan con todo lo que existe de más moderno en tecnología y gerenciamiento, como el Distrito Federal, con 93% de los domicilios atendidos por buen servicio y otros, como el estado de Piauí, en que apenas 17,3% de las residencias son incluidas en un servicio muy deficitario (Branco y O'Neill, 1993).

Respecto a la disposición final, normas federales y estatales orientan para que las ciudades den destino adecuado a los residuos. Así, ciudades con producción superior a 100 tons./día de basura deben disponerla en rellenos sanitarios, locales que previamente tienen que realizar EIA/RIMA (Estudio de Impacto Ambiental/*Relatório* de Impacto al Medio Ambiente). Para las ciudades (del Estado de São Paulo) cuya generación de residuos sitúase entre 25 y 100 tons./diaria, se necesita autorización de la CPLA/SMA (Comisión para Licenciamiento Ambiental/Secretaría del Medio Ambiente). Pese a esas disposiciones, según Santos (1993), 88,2% de los municipios largaban sus residuos aleatoriamente en lugares al aire libre o en áreas inundables. El Estado de São Paulo contaba con el mayor número de rellenos sanitarios: 149 en 572 municipios, conforme datos de 1989.

La gran mayoría de las municipalidades incluyó en sus leyes orgánicas -promulgadas entre 1990 y 1991- artículos disponiendo sobre el acondicionamiento domiciliario, recolección, transporte y disposición de los residuos, dejando a la ley municipal ordinaria definir y reglamentar consideraciones específicas, leyes que después de seis años, en muchos casos, ni siquiera han sido promulgadas..

La ley federal propicia para que comunas de Regiones Metropolitanas celebren convenios para tratar la cuestión de la limpieza pública, como un servicio de actuación integrada, especialmente para la determinación de los sitios de depositación final, problema crucial ante la falta de espacio peri-urbano. La ley complementaria 14, de 8/6/73 considera este servicio como de interés común metropolitano.

Un número considerable de municipios terciarizó el servicio, buscando reducir costos y grandes empresas, con filiales en todo el país, se han formado, comprobando ser este un excelente emprendimiento. No obstante, la práctica señala que para que un servicio terciarizado sea ventajoso, necesita supervisión redoblada por la autoridad municipal, caso contrario, el servicio resulta oneroso y de mala calidad. Existen ciudades con servicios terciarizados que rescindieron los contratos con particulares, retornando el servicio a la municipalidad.

La recolección selectiva de restos, realizada dentro o afuera de la casa, efectuada por particulares o por la municipalidad, no se encuentra legislada, con seguridad lo será brevemente, pues diversos conflictos se están presentando en este sentido, a medida que se va implantando. En inúmeras ciudades se recogen los restos domésticos desagregadamente, bajo distintas modalidades, provocando algunos atritos no contemplados en ley.

Pese a lo expuesto hasta aquí, en las dos últimas décadas se aprecian mejorías substanciales en los servicios de limpieza pública, con la modernización de equipamientos, racionalización de las actividades, incorporación de nuevas tecnologías; esto, principalmente por la presión de la comunidad organizada que reivindica el derecho a vivir en un medio ambiente limpio y seguro, como lo demostramos en trabajos anteriores (Berríos, 1989 y 1991).

BIBLIOGRAFÍA.

- ANTUNES, Paulo. 1990: Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro, Renovar.
- BERRÍOS, Manuel Rolando. 1989: Porque o problema do lixo vai para o lixo. IN: II ENESMA, Anais. Florianópolis.
- 1991: Búsqueda de solución para un problema ambiental. IN: III EGAL, Memorias tomo IV, Toluca, MÉX.
- 1993: Resíduos e desperdício. Presente confuso e futuro sombrio. IN: IV ENESMA vol. 1. Cuiabá.
- CASTELLO BRANCO, M. y O'NEILL, M. 1993: A distribuição espacial de serviços de infra-estrutura social no Brasil. Rio de Janeiro., FIBGE.
- CETESB. 1989: Legislação federal. Série Documentos. São Paulo, CETESB
- MEIRELLES, Hely. 1985: Direito municipal brasileiro. São Paulo. Revista dos Tribunais.
- PRIEUR, Michel. 1991: Droit de l'environnement. Paris, Dalloz.
- SANTOS, STAEL. 1993: Saneamento básico. IN: Recursos Naturais e Meio Ambiente. Rio de Janeiro. FIBGE.