



ISSN: 2595-1661

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](#)

## Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>

ISSN: 2595-1661

Revista JRG de  
Estudos Acadêmicos

### A questão da incineração na política nacional de resíduos sólidos: uma análise da tramitação legislativa pós-aprovação da PNRS

The issue of incineration in the national solid waste policy: na analysis of the legislative processing post – approval of the PNRS

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3453

ARK: 57118/JRG.v9i20.3453

Recebido: 20/05/2026 | Aceito: 01/06/2026 | Publicado *on-line*: 02/06/2026

**Karine Tavares Morais<sup>1</sup>**

<https://orcid.org/0000-0002-0095-8724>

<http://lattes.cnpq.br/0840669005744885>

Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, RJ, Brasil

E-mail: [karine.tavaresmorais@gmail.com](mailto:karine.tavaresmorais@gmail.com)



#### Resumo

A Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS foi aprovada em 2010, durante os seus 19 anos de tramitação houve uma série de conflitos de interesse para aprovação da lei, dentre os quais se destacam os concernentes à moratória sobre a instalação da indústria de incineração no país. Nesse processo de disputa, a incineração ficou entre as proibições da lei 12.305/10, porém sobrevieram contradições que resultaram em readequações do texto legal tanto para radicaliza-lo, quanto para atenuá-lo. Em virtude da centralidade do tema da incineração, o objetivo desse artigo é analisar o contexto de sua proibição dentro e fora do processo de tramitação e execução da PNRS, mostrando que, a partir de uma construção legislativa frágil e da inexistência de controles por parte da sociedade civil esse impedimento acabou por se tornar permissivo. Embora a atividade incineradora tenha sido a única da PNRS a não ser vencida pela racionalidade econômica, já que a diretriz ficou entre suas proibições, nota-se através das tratativas analisadas no trabalho que a realidade foi e continua sendo outra dentro dos arranjos institucionais prevaletentes. O trabalho se ancora na pesquisa documental e bibliográfica relativa aos projetos de lei apensados durante toda a tramitação da PNRS, bem como explora os desdobramentos legislativos ocorridos após sua aprovação. Através da escolha do caminho metodológico, teremos como métodos os seguintes procedimentos: revisão bibliográfica; coleta de dados documentais; mapeamento dos atores-chaves; entrevistas; interpretação dos dados. Por fim, ambiciona impulsionar o debate e a crítica sobre os bastidores de uma lei cuja consecução se arrastou por quase duas décadas, sem, contudo, ter sido capaz de promover uma regulação estatal eficiente, nem tampouco realizar uma gestão sustentável dos resíduos sólidos.

<sup>1</sup> Doutora em 2025 pelo IPPUR/UFRJ.



**Palavras-chave:** Incineração; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Reciclagem; Conflitos socioambientais; Industrialização do Risco.

### **Abstract**

*The National Solid Waste Policy - PNRS was approved in 2010, during its 19 years of operation there were a series of conflicts of interest for the approval of the law, among which are those concerning the moratorium on the installation of the incineration industry in the country. In this dispute process, incineration was among the prohibitions of law 12,305 / 10, but there were contradictions that resulted in readjustments of the legal text both to radicalize it and to mitigate it. Due to the centrality of the topic of incineration the objective of this article is to analyze the context of its prohibition inside and outside the process of processing and execution of the PNRS, showing that, based on a fragile legislative construction and the inexistence of controls by the society this impediment eventually became permissive. Although incinerator activity was the only one in the PNRS, it was not overcome by economic rationality, since the guideline was among its prohibitions, it can be seen from the discussions analyzed in the paper that reality was and remains another within the prevailing institutional arrangements. The work is anchored in documentary and bibliographical research related to the bills drafted during the entire process of the PNRS, as well as explores the legislative developments that occurred after its approval. Through choosing the methodological path, we will have the following procedures as methods: bibliographic review; collection of documentary data; mapping of key actors; interviews; data interpretation. Lastly, it aims to stimulate debate and criticism on the backs of a law whose achievement has dragged on for almost two decades without being able to promote efficient state regulation, or to achieve sustainable management of solid waste.*

**Keywords:** Incineration; The National Solid Waste Policy; Recycling; Social and Environmental Conflicts; Industrialization of risks.

## **1. Introdução**

Como visto ao longo desta tese, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi aprovada em 2010. Durante os seus 19 anos de tramitação, houve uma série de conflitos de interesse para aprovação da lei, dentre os quais se destacam os concernentes à moratória sobre a instalação da indústria de incineração no país. Acerca desse tempo, sabemos que não havia conteúdo amparado em regulação para a área. Nesse processo de disputa, a incineração ficou entre as proibições da Lei 12.305/10, porém sobrevieram contradições que resultaram em readequações do texto legal tanto para radicalizá-lo, quanto para atenuá-lo.

Neste trabalho trataremos do tema da incineração no escopo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Portanto, nosso objetivo será analisar o contexto de proibição da incineração dentro e fora do processo de tramitação e execução da PNRS, mostrando que, a partir de uma construção legislativa frágil, esse impedimento acaba por ser bastante permissivo. Esse assunto foi debatido desde o início da tramitação da política, a partir do marco zero espelhado no Projeto de Lei 203/91. A consumação da legislação teve um longo caminho tendo sido tramitada por dezenove anos e obtendo aprovação somente em 2010. Como veremos, as controvérsias no que se refere à incineração podem ser visualizadas como expressão de conflitos socioambientais, que são representados no espaço da tramitação por intermédio dos distintos interesses dos sujeitos que procuram influenciar as decisões do parlamento brasileiro. Durante o transcurso da tramitação sete projetos de lei enfatizaram a incineração, tendo sido esse tema o único que,



aparentemente, numa arena de conflitos teve como “vencedores” os atores possuidores de menor influência. No entanto, analisando os termos da lei, observamos brechas na literatura final da 12305/2010 e nos projetos de leis que foram tramitados após a aprovação da PNRS.

Não obstante a incineração tenha sido proibida pela legislação aprovada, há possibilidades para que ocorram revisões no âmbito da PNRS. Dentro do contexto da aparente proibição da incineração, destacamos o papel desempenhado por agentes políticos que foram fundamentais para a inserção dessa discussão no interior da lei de resíduos sólidos, mostrando que houve um posicionamento efetivamente contrário à incineração, expresso, principalmente, pelos parlamentares Eduardo Jorge, Luciano Zica e Jacques Wagner, todos integrantes do Partido dos Trabalhadores à época (Moraes, 2015). Cabe destacar que as discussões sobre a incineração no interior da PNRS, podem ser consideradas como resultante de um conflito entre as empresas comerciais da incineração e os movimentos sociais que se organizaram no entorno da prática da reciclagem. Essa disputa foi, aparentemente, vencida pelos segmentos de defesa da reciclagem, encarnados, sobretudo, no Movimento Nacional dos Catadores, que lutaram para que resíduos recicláveis não fossem queimados a céu aberto, seja para produção de energia ou qualquer outra utilidade.

Para Zica, apesar de a lei aprovada em 2010 ser positiva, a proibição da incineração, defendida pelo grupo socioambientalista enfrentou o golpe relativo à abertura do tema para geração de energia. “[...] a desculpa é fazer reciclagem energética para fazer a incineração. É um *lobby* muito forte para trazer isso para nós”, afirmou ele em entrevista (Zica, 2022).

Em virtude da centralidade do tema da incineração, analisaremos a conjuntura de seu impedimento durante o processo legislativo e execução da PNRS, demonstrando os fatores que tornaram a legislação suscetível a desobediência pública e privada. Embora a atividade incineradora tenha sido a única da PNRS a não ser vencida pela racionalidade econômica, já que a diretriz ficou entre suas proibições, nota-se, através das tratativas analisadas no trabalho, que a realidade foi e continua sendo outra dentro dos arranjos institucionais prevalecentes.

A seção para demonstrar este ponto explora os desdobramentos legislativos ocorridos após a aprovação lei – extrapolando um pouco o recorte temporal inicialmente pensado para a pesquisa. Por fim, ambiciona impulsionar o debate e a crítica sobre os bastidores de uma lei cuja consecução se arrastou por quase duas décadas, sem, contudo, ter sido capaz de promover uma regulação estatal eficiente, tampouco realizar uma gestão sustentável dos resíduos sólidos.

Aqui, a partir do que foi desenvolvido nas seções da tese apresentada por a autora deste artigo, observa-se como padrão uma construção de lei forjada em uma resolução do possível e com delegação de alguns temas para os quais não foi possível o consenso para depois de sua aprovação. Assim, as proposições remanescentes seriam delegadas para instrumentos posteriores à sanção final da legislação. A Política Nacional de Resíduos Sólidos, como a maioria das políticas ambientais brasileiras, é fruto de um processo de regulação ambiental orientado a partir do doxa desenvolvimentista, que trouxe à vida moderna resultados insalubres e de injustiça ambiental, principalmente, para as populações mais vulneráveis que são afetadas pelo progresso a todo custo e, conseqüentemente, pelas políticas de mitigação dos impactos negativos da industrialização. A partir da emergência de uma dada preocupação com a preservação da natureza, foram eleitos alguns nortes que atrelaram a preservação do meio ambiente à continuidade do modelo hegemônico de desenvolvimento. Dito de outra forma, a solução



para os problemas tem sido depositada nas “mãos” dos geradores institucionais dos riscos, ou se concretiza através da invenção de mercados ambientalizados. Nesse sentido, de acordo com Luciano Zica (2022), muitos fatores ocorreram em paralelo com a tramitação da PNRS. Assim, notadamente, o deputado e demais membros do grupo socioambientalista contrários a incineração, verificaram imprecisões nos graus de hipertermias, melhor dizendo, exposição prolongada ao calor.

Por fim, ressaltamos que havia um número relevante de empresas que trabalham com incineração fazendo pressão no Congresso, brasileiras e estrangeiras, com o intuito de propor as usinas de incineração como forma de diminuir custo para o serviço público da área de RS no Brasil. No tocante à renovação no campo dos geradores de riscos surge por intermédio da incorporação de novas tecnologias, que, por sua vez, são internalizadas em decorrência de exigências advindas da legislação ambiental e/ou da pressão de movimentos sociais. No caso da formatação de um regime legal para disciplinar o descarte adequado do lixo, suas forças motrizes de legitimidade advieram de um cenário de lixões a céu aberto, oceanos de plástico, poluição do ar, água e solos, taxas crescentes de emissão de gases altamente poluidores e cancerígenos.

Nesse escopo, teríamos uma industrialização do risco? Nesse intuito, mobiliza-se o conceito de conflitos socioambientais para demonstrar como é formada uma rede de interesses difusos e que nesse jogo surgem representatividades com pesos desequilibrados e com significações diversas, porém num contexto marcado pela ideia de governança ambiental, a qual busca o consenso “sustentável” através do emprego de sistemas peritos e dos manuais de mediação e arbitragem (Zhourri, 2008), verificamos que grandes grupos poluidores se revestem da retórica da preservação do ambiente para fazerem avançar seus interesses e manterem intocados seus modelos de produção e descarte.

No caso da incineração, uma das tecnologias mais debatidas no escopo das políticas de gestão do lixo no Brasil e no mundo, há um conflito entre o capital da reciclagem representado pelo Movimento Nacional dos Catadores e o capital da incineração que faz ressoar os interesses de indústrias incineradoras transnacionais. A partir da pesquisa documental referente aos projetos de lei que geraram a futura proibição da incineração na Lei 12.305/10, podemos trazer ao debate, que ainda nos anos 60, 70 e 80 nos países considerados de primeiro mundo, na época, havia uma série de conflitos em relação à instalação de incineradores como promotores de poluição agravante para a saúde pública e sanitária.

Atualmente, esse tema é percebido de modo diverso no mundo com o advento da geração de energia através da queima de resíduos sólidos não recicláveis.

## 2. Metodologia

Este trabalho se insere na área de planejamento urbano e regional, sociologia ambiental e econômica, tendo como suporte a sociologia política e das organizações. Assim, acreditamos haver um diálogo interdisciplinar, capaz de propiciar apoio com uma literatura diversa que traga ao novo objeto uma correlação com as ciências sociais aplicadas, com outras sociologias, outras ciências e com outros jogos de interesses. Durante o trabalho, exploraremos diversas teorias relacionadas ao campo da sociologia econômica, legislação ambiental e história ambiental, como também de conceitos importantes, como os da Sociedade de Risco, Justiça Ambiental, dentre outros, além do devido destaque para a metodologia de pesquisa a ser utilizada no artigo e a ser destacada nessa seção.



A proposta é de um trabalho empírico-dedutivo (abordagem metodológica) que visa coletar dados mistos-documentais e de entrevistas – e analisá-los dentro de determinado marco teórico. Através da escolha do caminho metodológico, teremos como métodos os seguintes procedimentos: revisão bibliográfica; coleta de dados documentais; mapeamento dos atores-chaves; entrevistas; interpretação dos dados.

Para a realização desta investigação, foram utilizados como fontes dados relativos à tramitação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tais como projetos de lei, publicações no Diário Oficial da União, das plenárias e das comissões da Câmara dos Deputados quando o tema foi tratado. Além disso, foram realizadas dez entrevistas com os principais atores envolvidos no processo de legitimação, elaboração, tramitação e execução da PNRS, a saber: dirigentes governamentais, políticos, membros de setores relacionados às políticas ambientais e setores industriais relacionados à geração dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, utilizar-se-á, como base para a coleta de dados, pesquisa em locais passivos às diretrizes da PNRS direta e/ou indiretamente, dentre os quais: Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos especiais (Abrelpe), Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, Confederação Nacional dos Municípios e Secretarias Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Assim, o trabalho disporá de pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados através de categorias que aproximaram o *corpus* da pesquisa ao objeto do trabalho, concluindo com uma consideração final de integração do processo descritivo analítico (Minayo, 1993).

Em relação à legitimidade social do problema do lixo no Brasil, abordamos uma perspectiva construtivista que disserta sobre a não casualidade da criação de um problema socioambiental, ou seja, entende que há uma correlação entre os atores que primeiro investigam e se posicionam contra um efeito prejudicial à sociedade, atrelado aos atores sociais responsabilizados que serão questionados pela sua ação coletiva resultante no crime ambiental (Beduschi Filho, 2008). Sendo assim, os primeiros, são representados pelos ambientalistas, sociedade civil, população afetada e representações estatais. No outro polo, teríamos o setor privado ou setor vinculado a uma instituição responsável por aquele empreendimento causador de um desgaste ambiental.

A sociologia política e das organizações pode nos apoiar nessa investigação, pois são quase três décadas para a legitimação, formulação, tramitação e aprovação da PNRS, que, na realidade, está longe de cumprir seu papel legislador. A sociologia política leva em consideração diversos aspectos sociais, culturais, econômicos, dentre outros, para elaborar análises de processos políticos (Perissinotto, 2004), apoiando-se, também, nas características das instituições e nos comportamentos dos políticos, sendo de fundamental importância para a compreensão tanto da mediação de interesses dos atores envolvidos como nas mudanças ocorridas ao longo do processo.

A sociologia das organizações desempenha um papel fundamental para o entendimento da função das organizações supracitadas na construção da PNRS.

Não obstante a Sociologia das Organizações ter sido constituída desde os anos 50, o seu foco de análise foi direcionado para os fenômenos internos, tais como: conflitos grupais, estruturas departamentais, objetivos, disfunções da burocracia, papéis dos atores organizacionais ou, então, para determinadas relações inter organizacionais, tais como empresa-sindicato e empresa-governo (Serva, 2002, p. 4).



A partir do acesso à linha do tempo da política encontrada no site do Ministério do Meio Ambiente<sup>2</sup>, foram observados alguns eventos, atores, instituições e diretrizes se firmando no debate até a aprovação. Essa linha do tempo foi usada como base para um primeiro mapeamento dos atores importantes do tema. Além disso, a pesquisa de mestrado da autora, que abordou o assunto de outra perspectiva e a partir de análise documental, foi utilizada para mapeamento dos tomadores de decisão e deputados que participaram do debate da política dentro do Congresso Nacional. Ademais, tal mapeamento foi complementado com observação de eventos sobre a gestão de resíduos sólidos.

Esses atores inicialmente mapeados foram divididos em grupos hierárquicos, ou seja, os de poder decisório: deputados, senadores, membros do Poder Executivo, dirigentes governamentais e, dentro da arena de mediação e arbitragem, instâncias com grande capital financeiro do setor privado; e os que sofrem diretamente com o impacto dessas políticas ambientais – sociedade civil, Movimento Social dos Catadores, forças produtivas da cadeia da logística reversa, assim como empreendedores pertencentes ao grande capital e também pequenos empresários, além de atingir, em certa medida, o próprio Estado, nas figuras das Unidades da Federação e Municípios.

Os atores identificados foram divididos por etapa da construção e execução da política e dez deles aceitaram conceder entrevistas para a realização da pesquisa:

**Quadro 1** - Descrição do (a) s entrevistado (a) s

ATOR MAPEADO	DESCRIÇÃO	STATUS DA ENTREVISTA
Francisco Rolemberg	(Médico sanitarista) – Autor da primeira iniciativa legal, sendo o PL 354/89. Na época, senador pelo PFL/SE.	Falecido.
Sydney Miguel	Autor de propostas para pautar e, posteriormente, retirar resíduos perigosos do PL 203/91 (considerado marco inicial da PNRS) e enquadrar o tema em uma política pública específica. Na época, deputado federal pelo PV/RJ. Foi um importante ambientalista da capital fluminense e diretor de agência estatal referente a recursos hídricos no Rio de Janeiro. Primeiro afiliado ao Partido Verde no Brasil. Deputado federal constituinte e atuante na primeira década da tramitação da PNRS no Congresso Nacional.	Concedeu a entrevista.
Eduardo Jorge	Autor da primeira iniciativa legal para proibição da incineração no país, sendo de sua autoria o PL 1095/94. Na época, deputado federal pelo PT/SP.	Não aceitou conceder a entrevista.
Fábio Feldmann	Autor da primeira iniciativa legal para ampliação das tipificações dos resíduos na tramitação da futura lei para além dos resíduos de serviços de saúde, sendo de sua autoria o PL 3333/92. Na época, deputado federal pelo PSDB/SP. Reconhecido ambientalista brasileiro. Deputado federal e Constituinte. Autor do primeiro projeto de lei apensado à tramitação do 203/91, sendo o 3333/92. Proponente de demais importantes	Concedeu a entrevista.

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente. **Linha do tempo da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/linha-do-tempo.html>. Acesso em: 01 mar de 2021.



	legislações ambientais brasileiras, dentre as demais, Política Nacional da Educação Ambiental e Política Nacional da Mata Atlântica.	
Luciano Zica	Responsável pela proposição de PLs em variados temas e importante ator de caráter socioambiental. Na época, Deputado Federal pelo PT/SP. Advindo da Petrobrás como Petroleiro e Sindicalista entrou para a política partidária. Por fim, se filiou ao PT. Foi Vereador da Cidade de Campinas (SP). Posteriormente, eleito mais de uma vez como Deputado Federal pelo Estado de São Paulo. Após o fim de seu último mandato assumiu importante secretaria do MMA que teria o objetivo de formular a Política Nacional de Resíduos com delegação do Executivo.	Concedeu a entrevista.
Emerson Kapaz	Relator da Primeira Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e primeiro articulador entre o campo político e econômico pelo consenso para a diretriz inovadora da responsabilidade compartilhada na futura Lei 12.305/10. Na época, deputado federal pelo PPS/SP. Advindo do setor privado, entrou para a política institucional pelo convite de Mário Covas para ser secretário de Estado e, paralelamente, houve interação com a CNI e Fiesp. Eleito em 1998 para deputado federal pelo PPS/SP. Relator da Primeira Comissão Especial da tramitação da política. Idealizador do Instituto Ethos.	Concedeu a entrevista.
Arnaldo Jardim	Responsável pelo consenso relativo à responsabilidade compartilhada. Na época, deputado federal pelo PPS/SP.	A pesquisa entrou em contato com o Gabinete do deputado, o assessor respondeu, mas não foi marcada a data para a entrevista.
Marina Silva	Ex-senadora e ministra do Meio Ambiente. Ambientalista reconhecida internacionalmente.	A pesquisa entrou em contato com a Assessoria da Ministra do Meio Ambiente, em fevereiro de 2023, a assessora entrou em contato, mas não foi marcada a data para a entrevista.
Ronaldo Hipólito	Advindo da Petrobrás como Petroleiro e Sindicalista entrou para a política partidária. Por fim, se filiou ao PT. Integrou-se com o tema de resíduos sólidos através de sua entrada na Secretaria de Serviços Públicos na cidade de Campinas (SP). Articulador dos consensos entre Legislativo e Executivo (ministérios) para a Política Nacional de Resíduos apresentada em 2007 a pedido do Executivo. Gerente de projetos de resíduos sólidos no MMA até o ano de 2013.	Concedeu a entrevista.
Elaine Melo	Coordenadora da Superintendência de Resíduos Sólidos da Semarh (Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado de Alagoas). Servidora Pública do Estado de Alagoas. Liderou projeto junto com Ministério Público de Alagoas para o encerramento do lixão da primeira capital	Concedeu a entrevista.



	do nordeste (Maceió – Alagoas). Iniciou juntamente ao Sebrae Alagoas, a ampliação de cidades para a implantação da logística reversa e sistemas de coleta seletiva. Esteve à frente da criação e publicação do Plano Estadual de Resíduos com construção paralela de Lei Estadual e Planos Intermunicipais de Resíduos nas sete regiões do estado, exceto Maceió. Saiu da coordenação em 2023.	
Agda França (Sebrae – Alagoas).	Coordenadora de Projeto do Sebrae Alagoas em parceria com a SEMARH de capacitação e apoio das Cooperativas de Materiais Recicláveis inseridas nos municípios de Alagoas.	Concedeu a entrevista.
Rafael Gazzaneo (Procurador do MPT – AL).	Procurador do Ministério Público do Trabalho do Estado de Alagoas. Atua em projeto de apoio e fiscalização da inserção das Cooperativas de Materiais Recicláveis nas demandas da PNRS no estado de Alagoas e em sua capital em Maceió.	Concedeu a entrevista.
Wanderley Baptista (CNI)	Engenheiro químico. Técnico da área de resíduos. Colaborador da Confederação Nacional da Indústria desde 2005. Participou de parte da tramitação, tomadas de decisão e resoluções negociadas, focado nas questões de instrumentos econômicos, isenção de tributação de resíduos e revisão sobre a questão dos planos de gerenciamento de resíduos para o setor produtivo e privado.	Concedeu a entrevista.
Representante da Confederação Nacional dos Municípios (nome omitido em razão de pedido do entrevistado).	Pesquisadora e doutoranda da área pela UNB (Universidade de Brasília). Colaboradora da CNM e responsável pelo planejamento e manutenção das atividades de aplicação das leis de resíduos e saneamento no âmbito municipal.	Concedeu a entrevista.
Fórum Lixo e Cidadania	Instituição integrante de fase de legitimação da política.	A pesquisa não entrou em contato.
Movimento Nacional dos Catadores (MNCR):	Instituição integrante de fase de legitimação, tramitação, aprovação e execução da política.	Não concedeu a entrevista.
Associação Nacional de Catadores (Ancat):	Instituição representativa.	Não concedeu a entrevista.
Líder de Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Alagoas	Instituição representativa.	Não concedeu a entrevista.

**Fonte:** elaborado pela autora.



### 3. Resultados e Discussão

#### 3.1 Políticas públicas e tramitação legislativa

Esta seção foi inicialmente parte de um produto da tese (capítulo), agora, optou-se por incluí-lo como artigo para exemplificar dois pontos. Em primeiro lugar, o argumento de que a PNRS é “política em movimento”. Em segundo lugar, para demonstrar que os conflitos não resolvidos durante a tramitação da lei para permitir que ela fosse aprovada depois do longo processo legislativo não foram resolvidos. Ao contrário, a questão da incineração, continua em disputa.

#### 3.2 A incineração na Política Nacional de Resíduos Sólidos

O tema da incineração, encontrado facilmente no histórico da Política Nacional de Resíduos Sólidos e em textos posteriores que discorrem sobre a Lei 12.305/10, que regulamenta a legislação referente à PNRS, é alvo de conflitos socioambientais. O que se caracteriza como incineração está descrito na lei também entre as proibições do art. 47 onde se lê: “III – queima a céu aberto (de resíduos sólidos ou rejeitos) ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade” (Brasil, 2010).

Visando antecipar o debate em relação às resoluções negociadas (Zhour, 2008), estas posteriores à aprovação da lei, destacamos resultados observados após a PNRS ter sido aprovada. Assim, introduziremos, no contexto dos jogos de interesses e dos desvios encontrados na gestão da PNRS, uma das agendas de mais destaque e mais caras ao debate para a gestão de resíduos sólidos no país, a da incineração.

A PNRS foi aprovada em agosto de 2010. Neste momento, se iniciaram os debates sobre o que ainda permaneceu como conflito socioambiental e como incógnita perante o futuro da política. No site do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNRC), encontramos a seguinte afirmação: “Deveríamos estar comemorando, mas acabamos de sair de uma luta para entrar em outra ainda mais difícil” (MNCR, 2010, p. 1). O movimento argumenta que, durante a sessão no Senado, houve uma manobra para abrir o caminho para a implantação dos incineradores nas cidades brasileiras.

De fato, mesmo que a tomada de decisão referente ao tema na 12.305/10 tenha resultado na proibição da incineração, a pesquisa aponta uma série de contradições no texto da lei e que tomaram parte também *a posteriori* da data de aprovação da PNRS. Isso é evidenciado, em primeiro lugar, pela contínua proposição de projetos de lei que radicalizam ou atenuam a matéria. Isso se dá a partir da inclusão da geração de energia como garantia para um suposto uso socioambiental das usinas de incineração. Todavia, nos bastidores das resoluções negociadas da regulação ambiental, notadamente, a verdade era que havia um *lobby* poderoso com o intuito de negociar a diminuição de despesas da gestão e gerenciamento dos resíduos pelo estado.

Em relação ao texto da própria PNRS, podemos destacar as diferenciações dos artigos 9º e 47º, sendo esses referentes à matéria. À vista disso, chama atenção da pesquisa, tendo em vista que uma mesma matéria está disposta em espaços diversos da lei e em contextos distintos. O artigo 47º da Lei 12.305/10, “queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade” (Brasil, 2020). Já o inciso 1º do artigo 9º permite o uso de inovação no aproveitamento de resíduos sólidos urbanos para a devida valorização energética, contanto que se tenha cumprimento dos padrões de dispersão de tóxicos via normas ambientais brasileiras. Tudo isso baseado em atividade de caráter eficiente de viabilidade ambiental e técnica.



### 3.2.1 MNCR e os tomadores de decisão

Dentro desse contexto altamente complexo e conflituoso, há no site do MNCR críticas relativas ao processo de tramitação da lei, que fazem ressoar a existência de problemas para a implantação da legislação, sobretudo no que se refere ao tópico da incineração, mesmo tendo esse tema ficado entre as proibições da PNRS. Acerca desta circunstância, um importante ator desse processo é, evidenciado, no caso Arnaldo Jardim (PPS/SP). Ele foi relator da proposição no fim da tramitação da PNRS e, anteriormente, autor da lei de São Paulo. Relativamente à oportunidade, o parlamentar do PT de Campinas/SP, Luciano Zica, enunciou sobre o deputado do PPS/SP, naquele tempo, que Jardim atuou pela possibilidade de criar a abertura para a incineração na lei. Assim, o alinhamento foi em prol da incineração. Entretanto, a parte proibitiva juntamente à lei foram consideradas avanços para o parlamentar do PT/SP.

Do ponto de vista do movimento, a proibição foi considerada entre aspas, uma vez que, segundo sua ótica, a própria lei dá brechas às interpretações diversas, inclusive, abrangendo a permissividade em certos casos. Como reflexo dessa ambiguidade legal se pode destacar a atuação de empresas multinacionais de incineração que ofertam seus serviços em substituição ou complementaridade da implantação de aterros sanitários. Essas empresas acabam por promover um *lobby* nas prefeituras do país, em prol das usinas de incineração, sendo que os equipamentos para instalá-las são caríssimos a ponto de a geração de energia ser descartada. A denúncia do MNCR é que tais empreendimentos, com o consenso do poder público municipal, estariam legalizando o ilegal através de uma distorção na interpretação da lei, provocada, poderíamos interpretar, pela operação de um sistema jurídico e político que, ao invés de promover consenso e aplicabilidade, direciona-se a desestabilizar os processos de promoção das leis nacionais (Holston, 2010). Por intermédio de estratégias se desenvolvem os mecanismos que atuando nos meandros da lei, melhor dito, nas partes redigidas para dotá-la de imprecisão, passam a promover a incineração mesmo de matérias cuja proibição é instituída pela PNRS, como, por exemplo, a incineração de resíduos recicláveis.

Como sugere Holston (2010) ao analisar os usos interessados da legislação no caso da regulação da propriedade fundiária:

[...] A lei é um instrumento de manipulação, complicação, estratégia e violência, através do qual todas as partes envolvidas – dominadoras ou subalternas, o público e o privado – fazem valer seus interesses. A lei define, portanto, uma arena de conflito na qual as distinções entre o legal e o ilegal são temporárias e sua relação é instável (Holston, 2010, p. 1).

As controvérsias no que se refere à incineração podem ser visualizadas como expressão de conflitos socioambientais, que são representados no espaço da tramitação por intermédio dos distintos interesses dos sujeitos que procuram influenciar as decisões do parlamento brasileiro. Durante o transcurso da tramitação, sete projetos de lei enfatizaram a incineração, tendo sido esse tema o único que, aparentemente, numa arena de conflitos teve como “vencedores” os atores possuidores de menor influência. No entanto, analisando os termos da lei, observamos brechas na literatura final da Lei 12305/2010 e nos projetos de leis que foram tramitados após a aprovação da PNRS. Não obstante, a incineração tenha sido proibida pela legislação aprovada, há possibilidades para que ocorram revisões no âmbito da PNRS.

Dentro do contexto da aparente proibição da incineração, destacamos o papel desempenhado por agentes políticos que foram fundamentais para a inserção dessa discussão no interior da Lei de Resíduos Sólidos, mostrando que houve um



posicionamento efetivamente contrário à incineração, expresso, principalmente, pelos parlamentares Eduardo Jorge, Luciano Zica e Jacques Wagner, todos integrantes do Partido dos Trabalhadores à época (Morais, 2015). Nesse sentido, baseado em depoimento do Zica, notadamente, ele e os demais parlamentares do PT eram radicalmente discordantes em relação aos incineradores. Conseqüentemente, podemos evidenciar a relevância do tema para o referido partido.

Cabe destacar que as discussões sobre a incineração no interior da PNRS podem ser consideradas como resultantes de um conflito entre as empresas comerciais da incineração e os movimentos sociais que se organizaram no entorno da prática da reciclagem. Essa disputa foi, aparentemente, vencida pelos segmentos de defesa da reciclagem, encarnados, sobretudo, no Movimento Nacional dos Catadores, que lutaram para que resíduos recicláveis não fossem queimados a céu aberto, seja para produção de energia, seja para qualquer outra utilidade. Apesar da necessária não confusão entre a proibição de incineração a céu aberto e aproveitamento energético, nos últimos anos há uma tendência mundial para que empresas de produção de energia se utilizem do processo de incineração. Na Suécia há críticas, uma vez que estão usando materiais recicláveis para gerar energia, retrocedendo decisões de décadas anteriores naquele país. Lá, já se alcançou o lixo zero, a ponto de importarem lixo de outros países para manutenção do funcionamento das usinas.

Nesse sentido, qual caminho será trilhado pelo Brasil após a PNRS sancionada em 2010? A legislação brasileira manterá a proibição à incineração ou se adequará aos passos dos países ditos desenvolvidos que já internalizam a incineração como um ganho competitivo e de viabilidade econômica pelo uso de resíduos para geração de energia? (Sachs, 2002).

### **3.3 Aprovação da PNRS e as diretrizes para incineração: a aparente contradição do texto legal**

#### **3.3.1 Primeiros projetos de Lei - Tramitação PL s 1094/95, 1138/95 e 203/99**

No que diz respeito, especificamente, à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, desde os primórdios da tramitação da Lei 12.305/10, o anexo ao PL 203/91 de autoria do deputado Eduardo Jorge, filiado ao PT na época, sugeria desde o início a proibição da incineração. O parlamentar solicitou à mesa diretora da Câmara dos Deputados a inserção do PL 1094/95 que reivindicava a moratória de três anos para a instalação de incineradores de resíduos domésticos e industriais e dava outras providências (Brasil, 1995c). Nesse PL, alguns aspectos chamam a atenção, dentre os quais a inclusão da incineração como atividade potencialmente poluidora e degradante, caracterizada com base no § 1º do art. 225 da Constituição Federal, que trata da exigência de um estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente degradante do meio ambiente e do controle do emprego de técnicas e métodos que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (Brasil, 1988).

Vale lembrar que a CF 88 é fruto de intenso debate em várias esferas para consolidação de novos direitos. Entre essas discussões se encontram aquelas relativas à preservação do meio ambiente, que já vinham se institucionalizando desde a década de 1970 e continuaram mantendo influência, ainda que figurativa na consolidação de leis e planos nacionais posteriores. Como argumentam Pagnoccheschi e Bernardo (2006), o texto constitucional brasileiro de 1988 é herdeiro direto do crescimento político do ambientalismo em escala global, após a Conferência de Estocolmo em torno da vinculação entre meio ambiente e estilo de desenvolvimento. O capítulo ambiental e os dispositivos



esparso contido em outros capítulos – como o da Ordem econômica, criando obrigações de cuidados ambientais para a atividade produtiva e para a propriedade privada – inseriram pioneiramente na Constituição temas de ponta que, a partir do fim dos anos 70, tinham sido aprofundados e divulgados em documentos, como o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Comissão de Brundtland –, mais conhecido como Nosso Futuro Comum (Pagnoccheschi; Bernardo, 2006, p. 107).

A proeminência da inserção do PL 1094/95 (Brasil, 1995c) no processo e construção da PNRS tem uma série de fatos que fortalecem a hipótese de uma proximidade conceitual entre o PL e a Constituição 1988. Dentre os argumentos contrários à instalação indiscriminada de incineradores nos grandes centros do país, o PL destacava: a contaminação do ar e do solo através do processo de queima do lixo e liberação indiscriminada de gases poluentes (dioxinas e furanos, entre outros), incidindo negativamente na cadeia alimentar do homem.

Além disso, sugeria a relevância desse processo nos índices negativos de saúde pública e doenças crônicas como câncer. Nesse sentido, é evidenciado que a política nacional estava de acordo com a tendência internacional, tendo em vista que sanções já haviam sido implantadas em países como Canadá e Suécia. Na mesma temática, encontramos o PL 1138/95 (Brasil, 1995b) de autoria do deputado Luciano Zica (PT/SP), que versava sobre a moratória de instalação de incineradores. Nele, destacamos como ponto principal a proibição em todo território nacional de instalação de incineradores para resíduos domésticos, hospitalares, industriais, farmacêuticos, químicos, ambulatoriais e outros, por um período de dez anos.

Com a mesma disposição e intuito encontramos o PL 203/99 (Brasil, 1999a) de autoria de Jacques Vagner (PT/BA), que acaba por ser anexado ao PL 203/91 representando novo reforço para o atendimento de reivindicações contrárias à instalação de incineradores. Com base nos três PL apresentados e anexados ao PL 203/91 sobre a mesma temática em menos de uma década, pode-se concluir que já havia uma preocupação sobre o alcance e o desgaste ambiental que esse tipo de tecnologia denotava.

Já cientes da existência desses três projetos de lei contrários à plena execução da incineração na gestão dos resíduos sólidos no Brasil, iremos a seguir detalhar o andamento de cada um deles, suas intersecções, seus pontos que merecem destaque e a situação de cada projeto de lei perante a política de resíduos sólidos aprovada no Congresso Nacional. Antes disso, é imprescindível entender a ideia pioneira desse processo em referência à questão da incineração.

Assim, como advento das entrevistas do campo, ficou expressa nas memórias de Luciano Zica, a lógica do arcabouço dos projetos de lei mencionados, a qual tinha o intuito paliativo sobre o tema. A partir disso, o país chegaria à extinção desse tipo de tecnologia poluidora.

### 3.3.2 Durante a tramitação PL 1094 /95

O Projeto de Lei 1094, de 18 de outubro de 1995, teve uma série de curiosidades em seu processo e uma descrição que, em certo ponto, distorce do objeto que foi apresentado pelo então deputado Eduardo Jorge (PT/SP).

Em seus artigos, há um claro distanciamento do objeto que seria a moratória de três anos para a instalação de incineradores. No artigo 3º, vemos uma abordagem voltada para a criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos do que para o caso da incineração somente, ele trata de diversos pontos para a gestão dos resíduos sólidos, dentre os quais, redução quantitativa e qualitativa de resíduos que apresentem riscos à saúde e ao meio ambiente, reutilização e reaproveitamento de resíduos, reciclagem para



reaproveitamento de matéria-prima. No artigo 4º trata das etapas da publicação da lei, como: objetivos, princípios, diretrizes, etc., ou seja, desvirtuando do objeto da proposição inicial de mera moratória.

Já na justificativa do projeto de lei, os reais objetivos aparecem com mais clareza ao se indicar as ameaças e os riscos que os incineradores podem trazer à saúde da população e quais os gases que poderiam ocasionar uma contaminação da nossa cadeia alimentar. O texto sugere ainda a inexistência de expertise técnica para mensurar os efeitos da incineração na saúde pública, uma vez que não existia na época nenhum laboratório no mundo capaz de medir com exatidão as emissões dos gases poluentes. Por fim, sugere que, ao optar por essa alternativa, o país estaria enveredando por um caminho inverso ao já trilhado pela legislação ambiental dos países desenvolvidos. Assim, se porventura fosse aprovado o uso de incineradores na gestão do lixo no país, estaríamos introduzindo um retrocesso.

Para que tenhamos ideia da força da agenda ambiental e do discurso colonial que se expressa pela emulação dos modelos prevaletentes nos países ditos de primeiro mundo, dispomos abaixo o quadro encontrado na justificativa do PL 1094/95 sobre as reações contrárias aos incineradores nos países desenvolvidos: 1985 - O Governo da Suécia decreta uma moratória suspendendo a instalação de todos novos incineradores. No Canadá, pesquisa do governo conclui que os incineradores são a principal fonte de dioxina no país. 1990 - Bélgica decretou também uma moratória de cinco anos, suspendendo qualquer nova instalação de incineradores. Na Inglaterra, estudo conclui que os incineradores de lixo municipal são a principal fonte de dioxina e de furanos, o mesmo fato ocorrendo no ano de 1991 com conclusão do governo Holandês. 1992 - Os de Rhode Island (EUA) e Ontário (Canadá) proíbem a construção de incineradores de lixo municipal. 1993 - A Agência de Proteção Ambiental Americana (EPA – EUA) suspende por 18 meses a construção de incineradores de resíduos perigosos. No ano seguinte, os seus estudos concluem que a incineração de resíduos que contêm cloro (lixo doméstico, industrial e hospitalar) é a principal fonte de emissão de dioxinas. 1994 - O Governo Irlandês anuncia que não vai mais permitir a incineração de lixo hospitalar e perigoso. Neste ano, o Governo Espanhol decide não mais recomendar e financiar a construção de incineradores de resíduos perigosos.

Partindo da discussão sobre o PL 1094/95, construímos a ideia de que existe um viés socioambientalista no projeto, porém de forma vaga, impossibilitando uma melhor execução do projeto de lei e dando margem a interpretações diversas, sem uma objetividade clara, facilitando a degradação do meio ambiente com a possibilidade de inserção do capital de incineração a partir das brechas da lei; assim, divergindo do movimento internacional de ação coletiva contrária à instalação desses empreendimentos, havia uma tendência internacional em rejeitar a incineração expressa por meio de uma reação social que se direcionava a conter a degradação ambiental. Com isso, há um conflito socioambiental instalado entre o capital da incineração e os atores sociais que se posicionam contrários à continuidade dessa prática, exigindo do poder público a sua imediata extinção.

Nesse sentido, concordamos com O'Connor (2002) que a internalização de custos ambientais e sociais ao processo de produção somente tende a ocorrer quando movimentos sociais se organizam para pressionar pela adequação das atividades ou clamam por sua completa extinção.



As crises dos custos se originam de duas maneiras: A primeira ocorre quando capitais individuais defendem ou recuperam ganhos mediante estratégias que degradam as condições materiais e sociais de sua produção, o que não conseguem mantê-las por longo tempo. Em um segundo momento, essa tendência se apresenta nos movimentos sociais que exigem uma resposta aos abusos cometidos, neste caso nos referimos aos efeitos econômicos, potencialmente negativos para os interesses do capital, derivados destas ações coletivas (O'Connor, 2002, p. 37).

Observamos nesse processo de expulsão das empresas incineradoras dos países centrais, que o conceito de autoconfrontação utilizado por Beck (1997), que denota um reconhecimento da sociedade em relação aos autores dos riscos e ameaças que se encontram em plena sociedade de risco, não foi somente reconhecido, como funcionou para que as populações desses países mantivessem um nível de sanidade ambiental e de saúde pública. Assim, notamos que nos países listados acima, houve uma tendência em não se aceitar formas de gerenciamento dos resíduos sólidos que degradassem o meio ambiente e que essa tendência vem se apresentando continuamente há muito tempo, desde pelo menos a década de 1980.

Com a pressão da população e movimentos ambientalistas logrou-se impedir a instalação de 280 incineradores nos Estados Unidos, dez incineradores na Austrália, 8 na Inglaterra, 31 na Espanha e 21 na Polônia (Brasil, 1995c). Nos documentos anexos ao PL 1094/95, há várias denúncias contra o capital da incineração, dentre as quais se destaca o deslocamento das atividades para países da periferia do capitalismo. Desse modo, os fabricantes de incineradores estariam promovendo a desterritorialização (Bolstanski; Chiapello, 2009) de seus negócios para os países do dito terceiro mundo visando manter a margem de lucros já tornada impossível nos países de origem. Como exemplo desse processo, citam o poderoso *lobby* que já estaria presente no país em feiras comerciais da área de gestão de resíduos, ou em contatos escusos com gestores municipais.

Há um hiato de 12 anos entre a continuação da tramitação e o apensamento do PL 1094/95 ao marco zero da PNRS, o PL 203/91, fator que denota a tentativa de barrar os mecanismos que impediriam a continuidade da incineração de resíduos sólidos. Embora tenha ocorrido a apresentação de requerimentos pelo deputado Edson Duarte para o desarquivamento de uma série de proposições, incluindo as contidas no PL 203/91 e 1094/95, os deputados indeferiram sete requerimentos para o desarquivamento das duas proposições, entre 23 de março de 2007 até 17 de julho de 2007.

Por fim, o PL 1094/95 foi definitivamente arquivado e prejudicado em face da aprovação do substitutivo global de plenário ao PL 203/91 em 11 de março de 2010, ou seja, quatro meses antes da PNRS ser aprovada no Congresso Nacional.

### **PL 1138 /95**

O Projeto de Lei de autoria do deputado Luciano Zica (PT/SP), foi apensado ao marco zero da PNRS, ou seja, ao PL 203/91, em 24 de outubro de 1995. O PL 1138/1995 tratava de moratória de instalação de incineradores e tramitou no Congresso Nacional de 1995 a 2005. Ao contrário do PL 1094/1995, o 1138/95 tem artigos relevantes e coerentes com o objeto tratado na tramitação da PNRS. Nesse sentido, destacamos partes dos artigos que a pesquisa considerou como relevantes: O artigo 1º, diferentemente do PL de Eduardo Jorge sobre moratória de instalação de incineradores, esse não propunha apenas três anos, e, sim, dez anos para suspensão desse tipo de atividade. Logo em seguida, nos artigos 2º e 4º, justifica o período de moratória com a disposição ao investimento em pesquisa sobre as emissões dos gases considerados poluentes. O artigo 5º “inova” com uma proposição de parceria com a iniciativa privada como apoio para tais



pesquisas, são três pontos: I – Em sistema de cooperação técnica entre o investidor e o órgão público; II – Através de doação de equipamentos; III – Colaboração financeira.

Dando prosseguimento à análise do PL 1138/1995, temos na Seção II, os seguintes destaques: Na Seção II, Dispõe-se sobre os programas que apoiarão a implantação da moratória. Assim, teriam agendas para a divulgação de outras formas de tratamentos de resíduos; de redução de geração de resíduos, através da educação ambiental, que se daria por parcerias com as secretarias de Educação em campanhas de conscientização e sensibilização, atendendo, assim, ao público escolar e, por conseguinte, à população em geral. Nas discussões e ações propostas por esse PL, nota-se a política dos 3R's (Reduzir, Reutilizar e Reciclar) sendo posta em destaque, com o primeiro R sendo destacado, o R de reduzir, diferentemente da PNRS aprovada que aderiu ao cinismo da reciclagem (Layarargues, 2002) e inverteu a lógica priorizando o último R - o reciclar.

No Art. 7º da Seção II, são traçados os principais objetivos da moratória de uma década, destacando-se a necessidade de mais pesquisas sobre os malefícios, efeito bumerangue (Beck, 2010)<sup>3</sup>, decorrente da exposição do ser humano aos gases advindos dos processos de incineração de resíduos sólidos. Nesse tópico, encontramos uma menção à divulgação dessa tecnologia de queima a céu aberto como um problema social (Beduschi Filho, 2008). Logo em seguida, descrevem os instrumentos para a execução do projeto de lei, há incentivos às pesquisas; programas e políticas de gerenciamento de resíduos sólidos; educação ambiental; há menção às ONGs, atribuindo-lhes um caráter fiscalizador e consultivo; por último, se sugere o fechamento definitivo das usinas de incineração.

Podemos sugerir que a proposição do PL 1138/1995 reverbera as preocupações de movimentos sociais ambientalistas que já militavam, havia algum tempo, procurando visibilizar os problemas decorrentes na exacerbada produção de lixo e de sua inadequada destinação, alertando a sociedade a conceber a produção e destinação do lixo como um problema de natureza social.

A educação ambiental, em parte, internalizada pelo capital e pelo Estado, como estratégia retórica de resposta aos impactos negativos provocados na natureza, na época, era apresentada como um instrumento de crítica e reivindicação que questionava as emissões de poluentes do modelo econômico prevalecente. Hoje, com o tema da sustentabilidade estando na agenda pública e mesmo na constituição das estratégias empresariais, a tripla hélice da sustentabilidade, do econômico, social e ambiental, ficou cada vez mais economicista e menos sustentável.

Outro ponto que podemos observar é que, além dos órgãos federais, estaduais e municipais, as ONGs também teriam um papel fiscalizador. Atualmente, a mediação e a arbitragem são realizadas entre atores da sociedade civil, do Estado e do setor privado, por intermédio da atuação de ONGs, aqui poderíamos sugerir que desde aquela época se iniciava um processo de esvaziamento da esfera pública, que passa a se orientar por interesse privados, inclusive, os que dizem respeito à própria manutenção econômico-financeira de grandes ONGs, repercutindo negativamente na potencialidade do conflito e do enfrentamento como impulsionadores de mudanças nas formas de apropriação, uso e descarte dos recursos naturais ou industrializados.

Por fim, há os artigos 9º e 10º que tratam na Seção IV do fechamento e relicenciamento dos incineradores que estivessem em operação, após a publicação da lei. Eles teriam suas licenças renovadas por mais seis meses, operando, nesse período, com uma licença temporária, para depois encerrarem suas atividades. Nesse caso, o deputado

<sup>3</sup> Efeito Bumerangue é um conceito utilizado por Ulrich Beck. O autor definiu em sua obra Sociedade de Risco que todos estão correndo o mesmo risco em relação aos desgastes ambientais advindos da industrialização avançada e dos empreendimentos irresponsáveis sócio ambientalmente (Beck, 2010).



proponente tratou de pôr “limites” sobre como se daria a operação das usinas nesse período de transição. Fixou que o passivo ambiental da empresa operadora do incinerador não poderia ser superior ao ativo financeiro e patrimonial. Dito de outra forma, a empresa podia até ter cometido crime ambiental anteriormente, mas deveria utilizar os lucros auferidos com essa prática ilegal, para ao menos mitigar os efeitos negativos causados ao meio ambiente e às populações afetadas. Com isso, podemos entender que nesse quesito o projeto de lei privilegia uma saída econômica do poluidor bom pagador, uma vez que, embora haja sanções às incineradoras, o peso da punição é baixo ou insignificante e sempre se define em termos financeiros, não colocando em xeque a viabilidade sociopolítica e ambiental do empreendimento.

### PL 203/99

O PL 203/99 tem uma nova particularidade não encontrada em nenhum processo visto até aqui, esse é igual, exatamente igual, ao PL 1138/95 e foi igualmente arquivado. A proposição do PL de 1999 foi de autoria do deputado Jacques Wagner integrante da bancada do PT. Porém, na tramitação do 203/99, há, no fim do seu processo, antes do arquivamento final em 27 de novembro de 2006, uma série de outros indeferimentos de desarquivamento de projetos de leis já conhecidos no contexto da PNRS. Todos os projetos apresentavam ideias confluentes, o que demonstra a falta de interesse político em aprovar projetos que pudessem contribuir na construção de uma melhor gestão dos resíduos sólidos no país e, concomitantemente, regular a destinação final do lixo através de tecnologias menos poluentes, reforçando a ideia de que as proibições relativas às degradações ambientais, embora figurem na lei, têm um papel permissivo. Na sequência, listamos os projetos de lei que representavam avanços necessários na gestão dos resíduos sólidos, mas que foram arquivados e não compuseram a redação final da PNRS.

### Quadro 2 – Projetos de leis excluídos da redação final da PNRS.

PROJETOS DE LEI:	Ementas:
Nº 3.333/1992 (Fábio Feldmann)	Institui a Política Nacional de Resíduos e dá outras providências.
Nº 4.502/1998 (Ivan Valente)	Dispõe sobre a Política Nacional de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e dá outras providências.
Nº 4.511/1998 (Paulo Lima)	Torna obrigatório o processamento, em usinas de compostagem, do lixo doméstico e comercial produzido nas áreas urbanas do Brasil.
Nº 59/1999 (Paulo Paim)	Altera a Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e dá outras providências.
Nº 203/1999 (Jacques Wagner)	Dispõe sobre a Moratória de Instalação do Incineradores – MinsT, no Brasil, e dá outras providências.
Nº 988/1999 (Cunha Bueno).	Dispõe sobre a venda de pneus para veículos automotores de duas ou mais rotas.
Nº 1.016/1999 (Comissão de Economia, Indústria e Comércio)	Institui e Programa Nacional de Renovação e Reciclagem de Veículos Automotores e dá outras providências.
Nº 1.760/1999 (Ronaldo Vasconcelos)	Dispõe sobre incentivo fiscal à reciclagem de produtos.
Nº 2.201/1999 (José Carlos Vieira)	Estabelece normas para a destinação final de embalagens e dá outras providências.



Nº 2.254/1999 (Medeiros)	Institui o Programa de Renovação e Reciclagem de Veículos Automotores – PRRVA, e dá outras providências.
Nº 2.491/2000 (Léo Alcântara)	Dispõe sobre a aplicação de parcela do lucro líquido das empresas em projetos ambientais.
Nº 2.817/2000 (Félix Mendonça)	Dispõe sobre estímulos do IPI e do Imposto de Renda, na reciclagem de matérias-primas, resíduos, materiais usados e embalagens na produção industrial.
Nº 3.480/2000 (Alex Canziani)	Institui incentivos fiscais e financeiros às empresas que operem com reciclagem de lixo e de embalagens, e às empresas de incineração ou reciclagem de lixo.
Nº 4.329/2001 (Luiz Bittencourt)	Institui o Fundo de Incentivo à Reciclagem de Resíduos Sólidos e Líquidos.
Nº 5.501/2001 (Marcelo Teixeira)	Reduz as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para as embalagens recicláveis.
Nº 6.011/2001 (Virgílio Guimarães)	Cria o Programa Nacional de Reaproveitamento de Pneumáticos.
Nº 6.37 /2003 (José Borba)	Dispõe sobre a proibição das importações de pneus usados e dá outras providências.
Nº 2.147/2003 (Coronel Alves)	Dispõe sobre o descarte e a criação de depósitos para o recolhimento de pilhas e baterias usadas, e dá outras providências.
Nº 2.659/2003 (Sandro Matos)	Cria o Fundo Nacional de Apoio aos Municípios para Programas de Coleta, Destinação e Tratamentos de Resíduos Sólidos e Hospitalares Urbanos – Fundlixo e dá outras providências.
Nº 3.637/2004 (Airton Roveda)	Dispõe sobre a redução do imposto de renda para as pessoas jurídicas que utilizem materiais recicláveis em seu processo de industrialização.
Nº 3.912/2004 (Carlos Nader)	Fica instituído o Fundo de Incentivo à Reciclagem de Resíduos Sólidos e Líquidos, e dá outras providências.
Nº 4.271/2004 (André Luiz)	Estabelece normas para o controle de resíduos plásticos no meio ambiente e dá outras providências.
Nº 4.356/2004 (Carlos Nader)	Dispõe sobre a destinação, a produção de pavimentação asfáltica de pneumáticos inservíveis.
Nº 6.375/2005 (Carlos Nader)	Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para equipamentos e máquinas para indústrias de reciclagem de todo o território nacional.
Nº 6.446/2005 (Nelson Marquezelli)	Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivo Federal à Indústria de Reciclagem de papel – PIFIRP e dá outras providências.
Nº 6.615/2006 (Antônio Carlos Mendes Thame)	Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais à reciclagem.

**Fonte:** Brasil (1991).

Assim, defendemos a ideia de que os projetos, arquivados ou levados à arena de conflitos, estão sempre submetidos a uma lógica do poder econômico. Apesar disso, todos os projetos geram um consenso político que acaba por arquivá-los ou mesmo levá-los a serem discutidos nas comissões específicas ou plenário, iniciando novos conflitos de interesse. Esse modelo de geração de consenso e resolução dos conflitos, que a partir de



uma lógica hegemônica é visto como resultante da ausência de instituições fortes no país (Acselrad; Bezerra, 2010), é realizado por uma quase nula participação popular, a não ser a representação do setor produtivo, suas diversas associações, inclusão socioeconômica do Movimento Nacional dos Catadores e o aval dos ministérios citados além de, à frente dessa negociação, o ministério do Meio Ambiente, considerado como um poder marginal (Zhouri, 2008) perante ministérios como o da Fazenda, que tem operado como impulsionador do modelo econômico baseado em acumulação, expansão, competitividade e uso cada vez mais intenso dos recursos naturais nacionais.

No entanto, atualmente, há projeto do governo federal para transição energética no país, o que pode mudar esse cenário, de qualquer maneira, o MMA permanece com menos recurso e menos poder do que outros órgãos federais, o mesmo se repete nos demais entes federados. Entretanto, durante o percurso da tramitação até a aprovação os impactos ambientais foram aumentando significativamente. No início dessa dinâmica legislativa, já se observavam tais questões por outros conflitos e problemas socioambientais. Dentre os demais, o eixo de discussão entre a questão dos lixões e incineradores. No tocante a isso, Luciano Zica (2022), disse, que

Era um negócio complicado porque de um lado você tinha os lixões. [...] É um absurdo! E de outro lado a pressão dos incineradores. [...] Agora, obviamente, eu estou [sou] absolutamente contra a ideia dos lixões. Também como os prazos para acabar. O impacto ambiental dos incineradores era maior. Além de tirar a possibilidade de responsabilidade de quem passaria a ter interesse. [...] Produzir lixo para gerar receita para incinerador.

### 3.3.3 Após a aprovação da PNRS

Finalmente, a política tinha sido aprovada após 19 anos de tentativas, todavia muito se perdeu pelo caminho, mas também outros fatores permaneceram na lei e nas seguintes tomadas de decisão. Antes disso, Ronaldo Hipólito, gerente de Projetos de Resíduos Sólidos do MMA, recordou essa etapa final da resolução negociada para a aprovação da PNRS e indicou como fases históricas a instituição do GTREISD, que analisou a subemenda substitutiva com proposição do Arnaldo Jardim, que foi o relator em meio a muitos encontros com a Casa Civil; como também as agendas para consenso entre as lideranças parlamentares, todos os ministérios, CNC, CNT, CNI etc., que o deputado tomou a frente juntamente com Ronaldo e demais membros da equipe do MMA. Por fim, posteriormente, há anos de inclusão na agenda política pelo Executivo, ocorreu a devida legitimação dos catadores e catadoras, como primeiros operadores da reciclagem e atores primeiros da agenda da PNRS no Brasil. Assim, ao contrário do que disse Zica, Ronaldo avaliou como importante a contribuição do deputado federal Arnaldo Jardim para o fim dessa longa tramitação com resultado na sanção final da Lei 12.305/10.

O questionamento necessário após a aprovação da PNRS é:

Como uma política passa anos para ser aprovada e depois que é aprovada, ainda é alvo de novos projetos de lei contrários ao que foi decidido até antes da revisão da política ambiental, seja radicalizando propostas socioambientais, seja flexibilizando um componente altamente poluidor como o da incineração de resíduos sólidos, inclusive de RS potencialmente recicláveis?

Lembrando que na Lei 12.305/10, há essa devida separação e a legislação não autoriza a incineração de resíduos sólidos recicláveis. Porém, a partir de uma série de novos projetos de leis logo após a aprovação da PNRS, retoma-se essa brecha poluidora e incapacitante para o trabalho e geração de renda das catadoras e catadores de materiais



recicláveis. Assim, reforçou Luciano Zica (2022), “[...] até porque a incineração vai contra a sobrevivência dos catadores”.

Um dos pontos mais destacados desde o início dos 19 anos da tramitação da PNRS é o da incineração de resíduos sólidos. Atualmente, a PNRS trata o assunto em dois pontos: o das Diretrizes Aplicáveis aos Resíduos Sólidos, Capítulo I – **Artigo 9º** e no tópico das proibições, que informa no **art. 47** que é proibida a destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos pela forma de queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos, enfatizando que esse veto seria válido para os empreendimentos não licenciados para essa finalidade (Brasil, 2012). Embora preveja a proibição da incineração, há a sugestão no interior da própria lei da possibilidade de emprego da prática, desde que respeitados os princípios da eficiência técnica, como se pode notar no §1º do art. 09.

**§1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos**, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental (MNCR, 2010, p. 2).

A previsão legal se consubstancia nos princípios do gerenciamento técnico, que, por sua vez, se ancora no progresso científico e na capacidade de minimizar os impactos negativos por meio da eficiência tecnológica. Dessa maneira, faz eco aos princípios da modernização ecológica entendida como sendo o processo através do qual as instituições políticas e econômicas internalizam preocupações com a preservação da natureza, visando conciliar crescimento econômico e problemas ambientais, priorizando a economia de mercado, o gerenciamento técnico-científico e a crença no consenso na resolução dos conflitos (Acserald, 2002). Prova disso, são diretrizes mestras da política de resíduos sólidos que demonstram uma tendência a privilegiar uma racionalidade econômica instrumental alicerçada na hegemonia de um discurso que oferece a modernidade para superar as mazelas da modernização e assegurar a continuidade das devastações do sistema moderno-colonial (Porto-Gonçalves, 2006).

A aparente contradição entre o § 1º do art. 9º e o art. 47º é um exemplo típico da adequação ambiental, em que se proíbe uma externalidade negativa do processo de acumulação de capital para, no momento subsequente, internalizá-la com algum tipo de processo da modernização ecológica. Assim, podemos buscar uma similaridade entre os ajustes da regulação estatal empreendida por intermédio da promulgação da lei e o que sugere Zhouri (2008) em sua análise dos usos interessados da ideia de governança.

Os problemas de governança ambiental analisados remetem ao paradigma da “adequação ambiental”, perspectiva tributária de uma visão desenvolvimentista, pois ao apostar na “modernização ecológica”, motiva ações políticas que atribuem ao mercado o poder de resolução sobre a degradação ambiental (Zhouri, 2008, p. 104).

Ainda que a incineração (ou melhor, queima a céu aberto) esteja entre as proibições contidas na política nacional de resíduos sólidos, essa limitação é contrabalanceada pela possibilidade de adaptação da lei às demandas dos atores cujas atividades haveriam de ser alvo do interdito, assim, suavizando os pontos da legislação que teriam força para regulamentar de forma mais firme quesitos direcionados ao estabelecimento de práticas mais sintonizadas aos princípios da sustentabilidade ambiental.



A aprovação da lei não colocou fim às disputas relativas à continuidade das atividades da incineração. Os projetos de leis, que foram criados com o objetivo de alterar a Lei 12.305/10, após a sua aprovação, têm como um de seus motivadores os interesses relativos a essa temática. Dos projetos de lei que procuram modificar a legislação depois de sua aprovação, dois fortalecem a proibição e ampliam a moratória da incineração, e outros dois aliviam esse impedimento para equacioná-lo com as demandas do campo econômico e as novas tendências de geração de energia a partir da incineração de resíduos sólidos.

### 3.3.4 PL s posteriores à aprovação da PNRS

Eis que alguns temas voltam como decretos, políticas estaduais, planos, consórcios, novos PL s, ou até novas políticas. Assim, iremos tratar de alguns deles. O PL 2033/2015 de autoria do deputado Rômulo Gouveia do PSD/PB traz na descrição de sua ementa: Altera o § 1º da Lei nº 12.305, de 2010, para vedar a incineração de resíduos sólidos. Nesse PL encontramos alguns pontos que merecem destaque dentre os quais o tema da incineração, que mesmo tendo ficado entre as proibições da lei, ainda permaneceu confuso sobre como se daria a efetivação da vedação da atividade. A fabricação do equívoco fica notória se analisamos o art. 47, que trata da incineração num formato proibitivo, sem, contudo, nominá-la diretamente.

Em todo o texto da Lei 12.305/10, não há grafia da palavra incineração uma única vez, há eufemismos e abordagens próximas ao tema, evidenciando assim a ideia de que a proibição não é, necessariamente, um fator primordial na construção e mesmo na execução dos termos da PNRS. Notamos que além da não menção ao termo incineração, há contradições entre a proibição de uma prática e o conteúdo de alguns capítulos, artigos e incisos da lei. Vejamos no Capítulo II, nas definições, lê-se a descrição sobre destinação final ambientalmente adequada, assim, há a referência à possibilidade de aproveitamento energético. Nesse sentido, podemos destacar a total contradição entre essa conceituação e o que define o Artigo 47 da lei, que se encontra entre as proibições que a PNRS impõe. Essa proíbe claramente a queima a céu aberto de resíduos sólidos e rejeitos em quaisquer circunstâncias, com exceção de emergências sanitárias. A contradição está em um trecho da lei proibir a incineração e, em outro, abrir espaço para o aproveitamento energético, mesmo que as duas abordagens não sejam passíveis de confusão. Porém, no âmbito geral, há contradição no que diz respeito a um tópico das proibições ser proibida, e em outra, nem tanto. É tanto que foi necessário mais um projeto de lei (2033/2015) após a aprovação da lei para clarear essa questão.

No artigo 7º da 12.305/10, podemos encontrar outras três aparentes contradições nos incisos I, IV e XIV. O primeiro expõe que entre os objetivos da PNRS está a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; o seguinte menciona a adoção de tecnologias limpas e o último menciona incentivo aos sistemas de reaproveitamento energético. Ou seja, sabe-se que a geração de energia por esses sistemas acarreta uma série de desvios à própria lei, principalmente, pelos malefícios à saúde pública e ao meio ambiente. Além disso, ao recorrer ao uso sistemático da política de licenciamento ambiental, como mecanismo para adequação dos empreendimentos incineradores, a lei deixa uma lacuna que possibilita a operação de usinas de incineração, portanto nos parece duvidoso que as prioridades apregoadas pela lei, tanto no que se refere ao emprego de tecnologias limpas, quanto no que concerne às melhorias na qualidade de vida sanitária e ambiental da população, sejam de fato passíveis de serem operacionalizadas. Do mesmo modo, o art. 9º (Título III – Das Diretrizes Aplicáveis aos Resíduos Sólidos – Capítulo I – Disposições Preliminares) explicita essa zona de conflitos entre os dois polos, socioambientalista e



desenvolvimentista, quando prevê em sua ordem de prioridade a não geração de resíduos sólidos e, em seguida, na descrição do inciso 1º, concede autorização para recuperação energética dos resíduos que deveriam ser gerados em menor escala, ou seja, um recado ou uma ordem clara de perpetuação da produção e consumo ilimitados, nada sustentáveis.

No processo de tramitação, o PL 2033/2015 não recebeu emendas e foi para validação na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS). Lá foi eleito relator que retornou com seu parecer que tratava o assunto com panos quentes, mas sem diminuir a problemática socioambiental e de saúde pública.

Outro Projeto de Lei que sinaliza um apoio à não execução de incineradores em território nacional é o PL 6843/2013 de autoria do deputado Major Fábio do PROS/PB que tem a mesma descrição de ementa do PL tratado anteriormente (PL 2033/2015). O PL 6843/2013 foi registrado como apensado ao PL 6552/2013, que revoga a possibilidade de aproveitamento energético através dos resíduos sólidos urbanos.

No âmbito inverso aos projetos de leis citados há pouco, temos os PLs 639/2015 e o 1928/2011. O PL de 2011, além de chamar atenção pela investida parlamentar em uma lei que havia passado 19 anos para ser tramitada e tinha sido finalmente, aprovada no ano anterior. O 1928/2011 de autoria do deputado Adrian (PMDB/RJ) dizia em sua ementa: “Altera a Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, estabelecendo condições para a incineração de resíduos sólidos”, ou seja, uma oposição clara a uma das principais diretrizes da PNRS, que foi a proibição da incineração de resíduos sólidos recicláveis.

Após isso, o PL percorreu a seguinte trajetória até o seu arquivamento. Em 31/05/2012, foi arquivado nos termos do artigo 133 do RICD (rejeição na comissão de mérito). Logo em seguida, precisamente no dia 25 de julho do mesmo ano, o 1928/2011 foi arquivado definitivamente pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP).

O Projeto de Lei de 2015 se encontrou, inicialmente, na situação de apensado ao 1739/2007, ou seja, estranhamente, apensado a um PL existente antes do 639/2015, ainda na época da não aprovação da PNRS. O referido proposto em 2007 estabelece a elaboração de plano de sustentabilidade do ambiente construído para municípios com mais de cem mil habitantes que incorpore soluções para projeto, construção e reciclagem das edificações com utilização de materiais sustentáveis, qualidade ambiental, eficiência energética (Zhour, 2010), racionalização de uso da água, impermeabilização do solo. Já o segundo projeto de lei com caráter contrário à proibição contida na PNRS e que destacamos nesse trabalho, o 639/2015 tem como autor o deputado Rogério Rosso (PSD/DF) e dispõe em sua ementa, dessa forma: Altera a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para incluir no plano municipal de gestão integrada a queima de resíduos sólidos para geração de energia, bem como conceder incentivo tributário para as empresas constituídas para este fim.

Primeiramente, ao tratar do PL de 2015, precisamos conhecer a conjuntura de alguns de seus artigos e justificativa proposta pelo parlamentar que estava à frente da solicitação. Nos artigos 1º, 2º, 3º e 4º temos as seguintes deliberações:



O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para incluir no plano municipal de gestão integrada, a queima de resíduos sólidos para a geração de energia, bem como, conceder incentivo tributário para as empresas constituídas para este fim. Art. 2º O art. 19 da Lei nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 19 O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

.....  
 ..... “XX - programas e ações para a queima de resíduos sólidos produzidos no município, visando à geração de energia elétrica.” (NR) 2 Art. 3º O art. 44 da Lei nº. 12.305, de 02 de agosto de 2010, passa a vigorar acrescido dos incisos IV e V, com a seguinte redação: “IV -. As empresas mencionadas nos incisos I e III, caso exerçam a atividade de queima de resíduos sólidos visando à geração de energia elétrica, fazem jus à redução de 50% (cinquenta por cento), da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), incidentes na aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados a essa atividade. V - As empresas mencionadas nos incisos I e III, caso exerçam a atividade de queima de resíduos sólidos visando à geração de energia elétrica, são isentas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a venda da energia elétrica gerada.” (NR) Art. 4º Os incentivos previstos nesta lei, somente poderão ser concedidos às empresas localizadas em municípios que mantenham concomitantemente uma política pública de apoio às cooperativas e associações responsáveis pela coleta seletiva de resíduos sólidos. Art. 5º Esta Lei entra em vigor 90 dias após sua publicação” (Brasil, 2015, p. 1 e 2).

Na justificativa para a proposição do Projeto de Lei 639/2015, temos: a relação de forças entre o crescimento de produção de lixo com a necessidade de maior geração de energia no mundo (Sachs, 2002). Ou seja, sem menção aos 3Rs (reduzir, reutilizar e reciclar), apenas a contínua lógica do mercado de produzir mais, gerando mais resíduos e a solução seria a queima desses mesmos resíduos, assim além de “diminuir” a distribuição inapropriada de lixo a céu aberto, ainda internalizariam essa matéria-prima com o intuito divulgado de geração de energia, mas na realidade é somente uma nova reinvenção do mercado para permanecer com a lógica produtivista e de mais lucro a qualquer custo (Boltanski; Chiapello, 2009). Há também a menção a distribuição de privilégios aos atores desse campo econômico através da isenção fiscal para empresas que descumprirem a Lei 12.305/2015. Infelizmente, é exatamente isso que esse projeto propõe: descumprimento da lei para beneficiar um mercado emergente e conhecido como verde, no entanto com hábitos (Bourdieu, 2002) que parecem mais maduros e de acordo com as estruturas sociais já conhecidas nos jogos de interesses do mercado tradicional (Bourdieu, 2006).

Na mesma lógica do anterior, o PL 1928, de 3 de agosto, de 2011, de autoria do deputado Adrian (PMDB/RJ), dispõe sobre a alteração da Lei 12305/2010 e estabelece condições para a incineração de resíduos sólidos. Este foi arquivado após cerca de um ano de negociações na CMADS e na Coordenação de Comissões Permanentes (CCP). No entanto, diferentemente do PL de 2011, o 639/2015 obteve outro destino quatro anos após seu arquivamento. A inovação do PL não fica nessa questão, na realidade, foram dois destinos: o 639/2015 foi apensado a dois PL s; o PL foi apensado ao 2581/2019 em 16 de maio de 2019, de autoria Felipe Carreras (PSB/SE), que alterava a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para incentivar empresas que produzem biogás, metano e energia elétrica a partir de resíduos sólidos em aterros sanitários. Já no dia 17 de maio de 2019, o 2851/2019 foi encaminhado à publicação no DCD, pautado pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP). Desta feita, no dia 1º de novembro de 2019, mais um apensamento, agora ao 5697/2019 de autoria do deputado Cleber Verde (República/MA). Esse último “dispõe sobre incentivo para



desenvolver um Programa de Parceria Público – Privada (PPP' s) para zerar o déficit de lixão a céu aberto, ou seja, aterro sanitário com o aproveitamento do próprio lixo para geração de energia elétrica a partir de resíduos sólidos em aterros sanitários e dá outras providências”. A última atualização da matéria foi em 4 de novembro de 2019, sendo encaminhada à publicação pautada pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP).

O segundo destino do 639/2015 foi seu apensamento ao PL 3062/2019 no dia 22 de maio de 2019, de autoria do deputado David Soares (DEM/SP). O 3062/2019 alterava a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, para fomentar a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos. No dia 19 de junho de 2019, o 3062/2019 foi encaminhado à publicação pautado pela CCP. Posteriormente, o referido projeto de lei foi apensado a outro PL, no caso, ao 513/2020 de autoria do deputado Arnaldo Jardim (Cidadania/SP) e Geninho Zuliani (DEM/SP), que “Dispõe sobre o incentivo a empresas de recuperação energética a partir de fontes alternativas”. No dia 16 de março, em sua última atualização, o 513/2020 foi levado à publicação em pauta pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP).

Atualmente, além das atualizações aos PL s citados acima, temos as seguintes informações sobre os PL s não direcionados à inserção da incineração e dispostos posteriormente à aprovação da PNRS. Assim, os PL s 2033/2015, 6843/2013, 6552/2013 foram arquivados nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, respectivamente, em 2019, 2015 e 2015.

Notadamente, há (permanece) um claro conflito entre a linha socioambiental e a desenvolvimentista (a todo custo), assim internalizam as externalidades (Sabatini, 1997) que possam lucrar, acabando por agravar o meio ambiente e a saúde pública (já tão debilitados) advindo dos processos de incineração e de usinas de energia a partir da queima de resíduos sólidos (se possível, até os recicláveis), apesar do processo se encontrar entre as proibições na PNRS (Holston, 2010). Assim, após a aprovação da lei, visualizamos, de um lado, atores que propõem a “radicalização” da lei e, do outro lado, atores que reivindicam não só pela alteração contrária à lei, como também pela internalização de suas externalidades (Sabatini, 1997) com o discurso do mercado verde pela geração de energia através da queima de resíduos sólidos.

Nesse cenário, observamos claramente um processo dentro da construção e execução de legalização do ilegal, já que o Art. 47 da Lei 12.305/2010, que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos, proíbe (apesar das brechas) a queima de resíduos sólidos em favor do capital da reciclagem. Nesse momento, o capital da incineração pode estar ganhando fôlego com o discurso de mitigação das externalidades pelas usinas de geração de energia (Holston, 2010).

## 4. Conclusão

### 4.1 A incineração continuará proibida?

A incineração continuará proibida institucionalmente? Ainda que a atividade incineradora de resíduos tenha sido a única da PNRS a não ser vencida (institucionalmente) pela racionalidade econômica, já que a diretriz ficou entre suas proibições, como podemos visualizar no artigo 47 da lei, porém vemos através das tratativas analisadas no trabalho que a realidade foi e continua sendo outra dentro dos arranjos institucionais destacados. Assim, a seção tenta impulsionar o debate e a crítica sobre os bastidores de uma lei aprovada em 2010, porém ineficiente para com seu objetivo final, ou seja, insuficiente em realizar uma gestão sustentável dos resíduos sólidos brasileiros.

No decorrer do trabalho, notamos a continuidade dos conflitos de semelhante aspecto ao início da tramitação a partir do PL 203/91. Ou seja, são quase três décadas de



conflitos e, conseqüentemente, de resíduos sólidos dispostos inadequadamente no meio ambiente, seja no formato de sólido, líquido ou gasoso, muitos desses advindos da incineração com sua emissão de gases altamente poluentes como a dioxina e furanos.

O objetivo dessa reflexão nos trouxe a um questionamento sobre a construção de aspectos prioritários da lei com caráter permissivo e sobre quais conclusões podemos tirar desses bastidores. No trabalho, observamos uma série de conflitos que tencionam uma hora para o fortalecimento da proibição (nos moldes que está na lei) da incineração e simultaneamente a flexibilização da lei, no intuito de que aja uma adequação ambiental da lei para acordos de soluções apenas técnico-científicas, atrelados a um consenso e mitigações dos impactos negativos de uma indústria de incineração. Além disso, é emblemático o ponto destacado do arquivamento dos projetos confluentes que tornariam a legislação referida com caráter mais sustentável, o que denota uma racionalidade econômica se sobrepondo a uma lei que teria como suas motivações iniciais a sanidade ambiental do país, apesar da suposta proibição encontrada na lei em referência à incineração, há uma contínua contradição de prioridades da lei durante a construção da 12.305/10, na lei aprovada e em sua “revisão”.

A aparente contradição entre o & 1º do artigo 9º e o artigo 47º exemplifica esse aspecto de forma contundente. Através de tal adequação ambiental e modernização ecológica, é atribuído ao mercado a solução dos problemas ambientais que ele criou durante o processo de industrialização avançada, sociedade do consumo, sociedade do descarte, desde a revolução industrial até as suas reinvenções contemporâneas, dentre as demais, o mercado verde.

Observamos ainda que apesar do *doxa* do desenvolvimento sustentável e, incoerentemente, em parceria com o do crescimento ilimitado, ainda existem atores com viés socioambiental e que lutam pelo bem-estar social da população que confiou seu voto a ele. No outro polo, não podemos acusar que os tipos ideais com viés economicistas são os mesmos, alguns podem, realmente, acreditar que o capitalismo sustentável é possível (O’Connor, 2002); outros são claramente instrumentos do capital com suas velhas estruturas sociais e de mesmas práticas anteriores, apesar da divulgação de um mercado verde com caráter sustentável, ou seja, em busca de transformações sociais, econômicas e ambientais (Sachs, 2002).

Por fim, observamos que podemos nos espelhar no histórico de reivindicação popular a partir da construção do problema social em países da Europa e América do Norte, onde a incineração foi abolida, apesar de indícios retrógrados em alguns países nos últimos tempos. O capital da incineração a despeito de todo seu poderio econômico, aparentemente, ainda encontra retaliações e barreiras fortes no Brasil com a representatividade do capital da reciclagem, representado também pelo Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis. Infelizmente, pelas “revisões” da PNRS, não sabemos até quando essa proibição, com brechas ou não, permanecerá. Assim, podemos concluir que esse campo das legislações ambientais propicia um espaço institucionalizado e legitimado para a própria industrialização do risco.

A partir do questionamento de James Holston no seu artigo de título: *Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil*, podemos trazer essa interrogação para o campo de disputas parlamentares, provavelmente, patrocinadas por um campo econômico. Como podemos pensar o direito, se o sistema jurídico não objetiva resolver os conflitos, se é um meio de perpetuar e obscurecer as disputas em vez de resolvê-las? (Holston, 2010, p. 1).

Ao invés de continuadas resoluções legislativas (ou negociadas) produzindo mais e mais PL s em meio a soluções “possíveis” com tomadas de decisões “para depois”, a PNRS



deveria ser revisada com base na realidade diversa brasileira no que concerne à questão regional, ao campo organizacional, principalmente, a partir da centralidade dos principais objetivos da lei. Por fim, a revisão da política deveria ter como base a lógica da economia circular e de lei única por produto em uma retomada aos princípios iniciais de responsabilidade pós-consumo, esse diluído durante a tramitação da lei até os dias de hoje.

## Referências

- ACSERALD, H.; BEZERRA, G. N. Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Org.). *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010
- BECK, U. *Sociedade de Risco*. 1ª Edição. São Paulo: Editora 34, 2010. 367 p.
- \_\_\_\_\_. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estática na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- BEDUSCHI FILHO, L.C. *Mercados e Meio Ambiente: o que tem em comum a Sociologia ambiental e a Nova Sociologia Econômica?* IN: Anais do IV Encontro Anual da ANPAS – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. 2008. P. 1-17. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT15-990-904-20080510232445.pdf>. Acesso: Novembro de 2016.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Wmfmatinsfontes, 2009.
- \_\_\_\_\_. O Espírito do Capitalismo e o Papel da Crítica. In. *O Novo Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Wmfmatinsfontes, 2009.
- BOURDIEU, P. *Raisons pratiques: sur l’théorie de l’action*. Paris: Seuil, 1994.
- BOURDIEU, Pierre. Princípios da Antropologia Econômica. In: *Estruturas Sociais da Economia*. Porto, PT. Campo das Letras, 2006.
- BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 ago. 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>.
- CAMARA DOS DEPUTADOS. **Biografia da Deputada Rita Camata**. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=74777&tipo=1](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74777&tipo=1)>. Acesso em: Novembro de 2016.
- \_\_\_\_\_. **TRAMITAÇÃO DO PL 203/91 E ANEXOS**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15158>>. Acesso em: Novembro de 2016.
- HOLSTON, J. *Legalizando o Illegal: propriedade e usurpação no Brasil*. RBCS, São Paulo, SP, p. 01 – 26. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_21/rbcs21\\_07.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07.htm). Acesso: Março de 2017.
- LAYRARGUES, P.P. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. In: LOUREIRO, F.; LAYRARGUES, P.; CASTRO, R. (Orgs.) *Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania*. São Paulo: Cortez, 2002. p.179-220.
- O’CONNOR, James. Es Posible El Capitalismo Sostenible? In: *Ecología Política, Naturaleza, Sociedad e Utopia*. Clacso, 2002. P. 27-52. Disponível em



<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930021858/3connor.pdf>. Acesso em: abril de 2015.

PAGNOCCHESCHI, B.; BERNARDO, M. Política Ambiental no Brasil. In: STEINBERGER, M. (Org.) *Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais*. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p. 101 -123

PORTO-GONÇALVES, C.W. *A Globalização da Natureza e Natureza da Globalização*. Rio de Janeiro. Editora: Civilização Brasileira, 2006.

SITE MNCR. PNRS é aprovada, agora é reciclagem versus incineração. Disponível em: <<http://www.mnrc.org.br/noticias/noticias-regionais/pnrs-aprovada-agora-e-a-reciclagem-versus-incineracao>> Acesso em: 18 de março de 2018.

SACHS, W. *Globalizacion y Sustentabilidad: un ensayo de Wolfgang Sachs*. World Summit Papers, Johannesburg, Henrich Boll Foudation, n. 6, p. 01-38, 2002, p. Disponível em: <[www.wupperinst.org](http://www.wupperinst.org)>. Acesso: Novembro de 2016.

ZHOURI, A. *Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 68, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n68/v23n68a07.pdf>. Acesso: Novembro de 2016.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Org.). *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.