

ANÁLISE DOS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS PELOS FABRICANTES, IMPORTADORES, DISTRIBUIDORES E COMERCIANTES DE EMBALAGENS PLÁSTICAS USADAS DE ÓLEOS LUBRIFICANTES

Karina Fernanda da Silva*
José Geraldo Pedrosa Correio **
Alice Libânia Santana Dias Correio***
Ricardo Martins*

RESUMO

O presente artigo aborda os contratos firmados para implantação da logística reversa de embalagens plásticas de óleos lubrificantes pós-consumo no âmbito estadual. O objetivo da pesquisa é comparar todos esses contratos firmados nos estados do Brasil,

* Doutoranda em Administração pela UFMG, Mestre em Educação Tecnológica pelo CEFET-MG, Especialista em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Bacharel em Administração pelo UNI-BH, Bacharel em Design de Ambientes pela Escola de Design - UEMG. Analista Ambiental da Feam e tutora a distância do curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal da UFSJ.

** Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado de Minas Gerais (1985). Mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995) e Doutor em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Ex-estagiário pós-doutoral no Instituto de Geociências da UFMG (2004/2005). Professor associado do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, atuando no Mestrado em Educação Tecnológica, em cursos de graduação e no ensino técnico de nível médio. Estudos e pesquisas concentrados, nos últimos anos, em questões relativas à presença americana na educação profissional brasileira e nas relações entre Educação Profissional e Educação Ambiental, com destaque para as questões relativas à sustentabilidade. Na abordagem desses dois temas, aproximações entre a Sociologia, a Filosofia e a História da Educação.

*** Doutoranda e Mestre em Engenharia Sanitária e Ambiental pela UFMG, Bacharel em Engenharia Ambiental pela Fundação Mineira de Educação e Cultura. Analista Ambiental da Feam e professora da UNA.

* Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro do Comitê Científico da Área GOL - Gestão de Operações e Logística do Encontro da ANPAD - EnANPAD no triênio (2018-2020). Bolsista Produtividade CNPq. Coordenador do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Administração do Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Cepead). Pós-doutorado na Kelley School of Business/Indiana University (2016) com apoio do Programa Estágio Sênior no Exterior da CAPES. <http://lattes.cnpq.br/4225299693291986>.

147

desde a publicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos até dezembro de 2015, analisando possíveis semelhanças e divergências entre eles. Como abordagem metodológica, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Os documentos analisados foram as legislações ambientais vigentes, em especial a Lei N.º 12.305; e os contratos visando à logística reversa de embalagens plásticas de óleo lubrificante pós-consumo (Termos de Compromissos). Os resultados deste estudo indicam que a falta de padronização nos respectivos contratos pode levar a diferentes entendimentos sobre a logística reversa. Além disso, evidenciou-se a existência de diferentes níveis de amadurecimento e estágios de implementação da logística reversa no país, que são potencializadas pela inexistência de informações sobre tais contratos no Sistema Nacional de Informações de Resíduos Sólidos (SINIR).

Palavras-chave: *Contratos. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Logística Reversa. Termos de Compromisso.*

148

TERMS OF COMMITMENT ANALYSES ON CONTRACTS SIGNED BY MANUFACTURERS, IMPORTERS, DISTRIBUTORS AND MERCHANTS OF PLASTIC PACKAGING OF POST-CONSUMER LUBRICATING OILS

ABSTRACT

This article deals with the contracts signed for the implementation of reverse logistics of plastic packaging of post-consumer lubricating oils at the state level. The objective of this research is to compare all of these contracts signed by Brazil states since the publication of the Solid Waste National Police until December 2015, it analyzes possible similarities and differences among them. For a methodological approach, bibliographic and documentary researches were used. The documents analyzed here are the current environmental legislation, in particular Law No. 12,305; and contracts on reverse

logistics of post-consumer lubricating oil plastic containers (Terms of Commitment). The results of this study indicate that the lack of standardization in the respective contracts can lead to different understandings about reverse logistics. In addition, the existence of different levels of maturation and stages of implementation of reverse logistics in the country evidences lack of information on such contracts in the National Information System for Solid Waste (SINIR).

Keywords: *Contracts. National Policy on Solid Waste. Reverse logistic. Terms of Commitment.*

ANÁLISIS DE LAS CLÁUSULAS DE COMPROMISO FIRMADAS POR LOS FABRICANTES, IMPORTADORES, DISTRIBUIDORES Y COMERCIANTES DE EMBALAJES PLÁSTICOS USADOS DE ACEITES LUBRIFICANTES

RESUMEN

El presente artículo estudia los contratos firmados para la implantación de la logística reversa de los embalajes plásticos de aceites lubricantes descartados en el ámbito estatal. El objetivo de la investigación es comparar todos los contratos firmados en los estados de Brasil, desde la publicación de la Política Nacional de Residuos Sólidos hasta diciembre de 2015, analizando posibles semejanzas y divergencias entre ellos. Como abordaje metodológico se utilizó la investigación bibliográfica y la documental. Los documentos analizados fueron las legislaciones ambientales vigentes, en especial la Ley N° 12.305; y los contratos específicos sobre la logística reversa de los embalajes plásticos de aceites lubricantes descartados (Cláusulas de Compromisos). Los resultados de este estudio indican que la falta de normativa en los respectivos contratos puede llevar a diferentes comprensiones sobre logística reversa. Además, quedó en evidencia la existencia de diferentes niveles de desarrollo y de etapas de implementación

de la logística reversa en el país, que no son potencializadas por la inexistencia de informaciones sobre tales contratos en el Sistema Nacional de Informaciones de Residuos Sólidos (SINIR).

Palabras-clave: Contratos. Política Nacional de Residuos Sólidos. Logística reversa. Cláusulas de Compromisos.

1 INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios da administração pública de todos os países tem sido alcançar uma adequada gestão e gerenciamento dos seus resíduos sólidos. Com esse intuito, o Brasil promulgou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), em 2010, estabelecendo que a gestão de alguns resíduos específicos fosse realizada mediante contratos, tanto no âmbito nacional quanto estadual.

150 No âmbito nacional, esses contratos são nomeados como Acordos Setoriais e, no âmbito estadual, Termos de Compromisso, que são estabelecidos entre a Administração Pública, direta e indireta, e os fabricantes, comerciantes e importadores. Um desses contratos, no âmbito estadual, são os Termos de Compromisso para implementação de programas de reciclagem de embalagens de óleos lubrificantes.

Para identificar o atual estágio dessa gestão e dar continuidade às ações de gerenciamento; é fundamental o conhecimento de aspectos diversos desses contratos, como a sua forma. Sendo assim, algumas perguntas motivaram este estudo. São elas: será que todos os Termos de Compromisso são iguais no país? Se não, quais são essas diferenças? O que essas semelhanças e/ou diferenças indicam sobre o estágio de gestão de cada estado? É bom ter semelhanças e/ou diferenças? É possível propor um modelo de contrato para o país?

Desta forma, o objetivo foi comparar todos esses contratos firmados nos estados do Brasil desde a publicação da PNRS até dezembro de 2015, analisando possíveis semelhanças, divergências e lacunas, visando verificar se é possível a proposição de um modelo único para o país e de base para o momento de revalidação.

Neste contexto, a metodologia foi dividida em duas partes: bibliográfica e documental. A bibliográfica se justifica pela carência de estudos acerca dessa temática, tornando-se elemento motivador e, ao mesmo tempo, altamente relevante para os partícipes e, principalmente, para uma sociedade inquieta por soluções que sinalizem a superação dos problemas ambientais. A documental, por sua vez, procurou analisar cada contrato, considerando que cada Termo é assinado dentro do âmbito de cada estado.

O problema da pesquisa foi: como são estabelecidos os contratos de logística reversa de embalagens de óleos lubrificantes em cada estado brasileiro?

151

2 LOGÍSTICA REVERSA

A logística reversa é “decorrente de países que experimentaram o processo de industrialização há mais tempo. Os primeiros estudos tiveram início nas décadas de 70 e 80 em vários países europeus. Em 1991, na Alemanha, surgiu a primeira legislação tratando do tema” (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2015, p.10).

Segundo o *Guia rápido para a logística reversa* (2015), no Brasil, surgiu, entre 2000 e 2009, segmentos como: embalagens de agrotóxicos e pneus, que implementaram Sistemas de Logística Reversa com abrangência em vários estados brasileiros.

Existem vários conceitos de logística reversa, a saber:

Logística reversa refere-se às competências de gestão de logística e atividades envolvidas na redução, gestão e eliminação de resíduos perigosos ou não perigosos de embalagens e produtos. Inclui distribuição reversa, que faz com que as mercadorias e informação fluam na direção oposta a partir de atividades logísticas (KROON; VRIJENS, 1995, p. 56).

[...] a área da Logística Empresarial que planeja, opera e controla o fluxo, e as informações logísticas correspondentes, do retorno dos bens de pós-venda e de pós-consumo ao ciclo de negócios ou ao ciclo produtivo, através dos Canais de Distribuição Reversos, agregando-lhes valor de diversas naturezas: econômico, ecológico, legal, logístico, de imagem corporativa, entre outros (LEITE, 2002, p.2).

Logística reversa pode ser definido como o processo de recolha de produtos usados e materiais de primeiros clientes, a fim de que eles possam ser reutilizados, reciclados, ou utilizados em outros produtos (ABRAHAM, 2011, p. 211).

152

Segundo a PNRS (Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010), inciso XII, art. 3º, a logística reversa é:

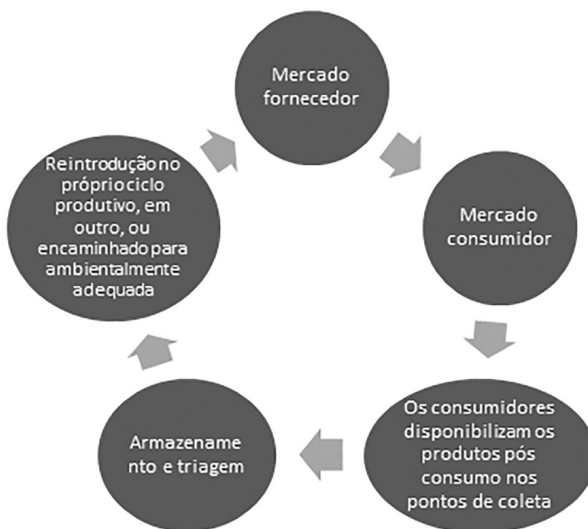
XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010).

Desta forma, há um ponto importante e fundamental que é conceitual. Aliada a essa questão, observa-se que a falta de estudiosos sobre o assunto no país tem contribuído para aumentar as dificuldades envolvendo a temática. Neste sentido, Razzolini Filho & Berté (2009)

afirmam que os estudos sobre logística reversa ainda são incipientes, contando com alguns poucos esforços localizados e pontuais.

Em síntese, como demonstra a Figura 1, a logística reversa é o conjunto de ações que garantem o retorno dos produtos pós-consumo, considerados como resíduos, a partir de um encadeamento de ações visando: o reuso, a reciclagem ou a destinação ambientalmente adequada dos produtos.

Figura 1 - Processo Operacional Logística Reversa



153

Fonte: Adaptado da Figura 1.1 - Áreas de atuação da logística empresarial (LEITE, 2009, p.4)

Portanto, segundo Soares (2016 apud BAI; SARKIS, 2013): os fluxos e funções na Logística Reversa compreendem as atividades de coleta, inspeção e separação, armazenamento, processo de desmontagem, densificação para compactação e logística de saída.

De acordo com Kim (2001), a gestão de retorno de produtos é mais do que decidir o que fazer com ele, envolve a captura de informações que permitam entender os motivos do seu retorno e, com isto, atuar na fabricação, na embalagem, nas ações de *marketing*, no gerenciamento do ciclo de vida do produto e sobre as causas da insatisfação dos clientes. Assim, a ideia da logística reversa deveria estar em todas as etapas e não apenas na implementação dos sistemas de logística reversa pós-consumo.

3 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Um dos principais desafios da Administração Pública atual, em especial nos grandes centros urbanos, é o manejo e a destinação dos resíduos gerados, impropriamente chamados de “lixos”. O aumento do poder de consumo associado ao crescimento populacional, ao incremento da “política” do consumo em massa propiciou, naturalmente, uma elevação na quantidade de resíduos gerados.

154

Leite (2009) aponta que há um “desequilíbrio entre as quantidades descartadas e as reaproveitadas, gerando um enorme crescimento de produtos que se transformam rapidamente em “lixo” (nomenclatura usada de maneira imprópria) [...]”.

Em decorrência dos problemas ambientais advindos com os excessos de “lixos” e do aumento da sensibilidade ecológica na sociedade atual, o governo tem elaborado ações que visam diminuir os impactos negativos causados ao meio ambiente por essa disposição indevida de produtos e pelo uso exagerado de matérias-primas virgens em sua produção. Nesse sentido, foi promulgada a Lei 12.305, de 2010, que define a Política Nacional de Resíduos Sólidos que estabelece diretrizes para reduzir a geração de resíduos e trata da Logística Reversa (BRASIL, 2010).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece diretrizes para a não geração, redução, reutilização e tratamento de resíduos sólidos. Portanto, não se trata em pensar apenas no que foi gerado, mas também em pensar nas novas produções. Desse modo, um grande avanço, ainda mais se considerado que o Brasil iniciou tardiamente e por pressões internacionais na temática ambiental.

Entre os objetivos da Lei deve ser observado, em primeiro lugar, o da não geração, redução, reutilização e tratamento de resíduos sólidos; corroborando com a tese da autora francesa¹ inicialmente citada de que “o melhor dejetivo é aquele que não é gerado” e também confirmando a tese de que uma cidade mais limpa não é aquela que mais se varre, mas sim, aquela que menos se suja; isto porque, segundo o professor Maurício Waldman², uma política de lixo justa é aquela que detém a multiplicação dos detritos e não a que os enterra ou incinera melhor (MOTA; SILVA, 2013, p. 712).

155

Outro desafio refere-se à revisão de conceitos tradicionais como o lixo. Entendia-se como lixo tudo aquilo que não serve mais. Contudo, é importante observar que ele não serve mais para quem o descarta, já que, para outros, ele pode se tornar matéria-prima de um novo produto ou processo. Nesse sentido, o artigo 6º, inciso VIII, da Lei da PNRS reconhece o resíduo sólido, reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, definindo-o como:

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido,

1 SILGUY, Catherine de. Histoire des hommes et de leurs hordures du Moyen Âge a nos jours. Éditions Le Chereche Mido, 2009. p. 23.

2 WALDMAN, Maurício. Lixo: cenários de desafios - abordagens básicas para entender os resíduos sólidos. São Paulo: Cortez, 2010.

bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010).

Assim, a PNRS não usa a palavra "lixo" em seu texto e faz uma distinção entre resíduo e rejeito. Assim, são rejeitos (inciso XV, art. 3º):

[...] resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010).

156

Ao fazer referência a todo tipo de resíduo, a PNRS trouxe outro grande avanço. A partir dela, os resíduos: doméstico, industrial, da construção civil, eletroeletrônico, lâmpadas de vapores mercuriais, agrosilvopastoril, da área de saúde e perigosos passaram a ser legalmente abordados. Portanto, trata-se de uma lei recente, de caráter inovador à gestão de resíduos e que determina instrumentos importantes para a gestão ambiental integrada no país. Para diversos autores como, por exemplo, Mota & Silva (2013), a PNRS mudou de forma relevante o tratamento do problema do "lixo" no Brasil trazendo inovações importantes como a figura da responsabilidade compartilhada na recuperação dos produtos descartados; exclusão da palavra "lixo" da Lei; definições e ações para a Logística Reversa e outros.

Esta lei é regulamentada pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que determina a instituição de vários comitês. Dentre eles, destacam-se dois: o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a finalidade de apoiar a estruturação e

implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos; e o Comitê Orientador para a implantação dos Sistemas de Logística Reversa (CORI). O CORI, por sua vez, definiu três diferentes instrumentos para implantação dos sistemas de logística reversa: regulamento, acordo setorial e termo de compromisso.

O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, em seu artigo 15º, definiu três diferentes instrumentos para implantação dos sistemas de logística reversa: regulamento, acordo setorial e termo de compromisso. E ainda destacou, no parágrafo 1º, que:

Os acordos setoriais firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes dos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica (BRASIL, 2010).

Os acordos setoriais são atos de natureza contratual firmados entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando à implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (Art.19, Decreto Federal nº 7.404/2010), sobre os quais são exigidos consulta pública, estudos de viabilidade, entre outras prerrogativas. Devem ter abrangência nacional e a participação de todos os atores envolvidos.

157

Conforme Art.19, do Decreto Federal nº 7.404/2010, os termos de compromisso são “[...] atos de natureza contratual, firmados entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando à implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” (BRASIL, 2010). Em sua elaboração, exige-se consulta pública, estudos de viabilidade, entre outras prerrogativas. Os termos são análogos aos acordos setoriais, mas possíveis de serem elaborados na inexistência de acordo setorial para o produto no caso de haver a necessidade de estabelecimento de compromissos mais rígidos do que os definidos

nos acordos setoriais. Tais instrumentos devem ser homologados pelo órgão ambiental competente.

Neste sentido, segundo o *Guia rápido para logística reversa* (2015), um dos desafios foi criar ou estruturar o sindicato patronal ou a associação representante dos interesses da classe econômica. Alguns setores já possuíam seus Sistemas de Logística Reversa implantados em nível nacional e era uma questão de se adequarem às exigências do estado de Minas Gerais. Contudo, outros ainda estavam em fase de estudo sobre a melhor forma de implantação dos Sistemas de Logística Reversa e, portanto, menos preparados para representá-los.

É pertinente ressaltar que, segundo Parecer Econômico emitido pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em abril de 2015, a classe econômica ou as indústrias reconhecem os avanços advindos com a promulgação da PNRS e afirmam:

A ampliação da logística reversa de resíduos sólidos tende a resultar em externalidades positivas relevantes, ou na redução de externalidades negativas. Dentre estas externalidades é possível destacar a redução da disposição inadequada de contaminantes – resultando em preservação da água e do solo e na redução de doenças –, a redução dos resíduos destinados a aterros sanitários e a redução do uso de matérias primas virgens (cuja exploração tem impactos ambientais) no processo industrial (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 2015, p.2).

Nesse sentido, ressalta-se que esse é um dos principais instrumentos previstos nessas legislações para viabilizar a redução do impacto dos resíduos sólidos ao meio ambiente.

Segundo a CETESB (2016):

As leis que instituíram as políticas Estadual e Nacional de Resíduos Sólidos trouxeram importantes avanços à proteção do ambiente no País. Temas fundamentais como, o banimento dos lixões, a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis e a logística reversa, têm ocupado a pauta das discussões no setor gerando importantes melhorias na coleta seletiva, reciclagem e destinação final dos resíduos. Há, no entanto, muito a caminhar, principalmente no que se refere à prevenção e à redução da geração de resíduos (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

Contudo, o Parecer Econômico da CNI ressalta que:

Tais benefícios justificam a concessão de incentivos pelo setor público, seja para estimular a atividade de recuperação e reciclagem de resíduos sólidos, seja para reduzir o custo a ser incorrido pelo setor privado (e pelos consumidores) na implantação de estruturas de logística reversa ou na expansão das estruturas existentes (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 2015, p.2).

159

Dessa forma, constitui um desafio ao governo atender esta solicitação de concessão de incentivos às indústrias. O Parecer Econômico supramencionado, inclusive, foi fruto de um estudo demandado pela Confederação Nacional da Indústria com o objetivo de “estimar a tributação incidente sobre as cadeias de logística reversa de resíduos sólidos atualmente existentes e propor medidas de desoneração tributária [...]” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 2015, p.3).

Neste contexto, destaca-se que, além do parecer, a CNI também elaborou, em 2014, a: Proposta de implementação dos instrumentos econômicos previstos na lei nº 12.305/2010 por meio de estímulos

à cadeia de reciclagem e apoio aos setores produtivos obrigados à logística reversa.

Este não é, porém, o único desafio do governo. Conforme aponta o estudo de viabilidade técnica e econômica para implantação da logística reversa por cadeia produtiva (2012):

Ao poder público caberá, no sistema de logística reversa, diretamente, o papel de articulador privilegiado dos arranjos sociais e produtivos pactuando os diferentes interesses em prol dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das metas do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Secundariamente, será ele o responsável pela fiscalização e monitoramento dos acordos setoriais, assim como a efetiva implantação do sistema e seus subsistemas, cabendo-lhe a função de garantir a integralidade da gestão compartilhada, levando em consideração as diretrizes sociais e ambientais regidas pela PNRS (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2012, p. 6).

160

Sem dúvida, um dos temas e desafios mais comentados são os que se referem à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Segundo a PNRS, artigo 3º, inciso XVII, a responsabilidade compartilhada significa:

Conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos (BRASIL, 2010).

O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a PNRS também estabelece no art. 5º: "Os fabricantes, importadores,

distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos”.

Assim, de acordo com o Decreto e com o princípio da responsabilidade compartilhada da PNRS, fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e serviços públicos de limpeza urbana passaram a dividir a obrigação de gerir adequadamente o problema. Ou seja, todos aqueles que participam do ciclo de vida dos produtos e serviços.

Segundo o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica para Implantação da Logística Reversa por Cadeia Produtiva (2012):

No que diz respeito ao compartilhamento de responsabilidades, a PNRS trouxe inúmeras contribuições tanto do ponto de vista político-federativo – definindo a importância da formulação de arranjos regionais para tratar dos resíduos sólidos urbanos – como também do ponto de vista social, especialmente por meio da implementação da **logística reversa** com a inserção produtiva dos catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (BRASIL, 2012, p. 5).

161

A ideia, ao dividir as obrigações entre todos, era de estimular os envolvidos em todas as etapas do processo à produção ambientalmente consciente, estimular à reciclagem e a ideia de responsabilidade do produtor pelo ciclo de vida desses. Assim, esperava-se que, por exemplo, os produtores passassem a criar menos produtos descartáveis e tóxicos e a reciclarem mais. Desse modo, o objetivo era integrar os aspectos ambientais desde a fase de concepção dos produtos, quer se trate de bens quer de serviço, a fim de prevenir a produção de dejetos na sua origem e a facilitar a reciclagem.

Na prática, contudo, essa ideia não tem funcionado bem. As empresas, por exemplo, argumentam que não podem ser responsabilizadas por tirar os equipamentos da casa do consumidor e efetivar o processo de logística reversa. Alegam que não podem responder pelo comportamento do consumidor em relação ao descarte e também defendem que as metas de coleta não podem ser definidas arbitrariamente. Além disso, abordam que certos resíduos, como, por exemplo, os eletrônicos, são ilegais e, portanto, boa parte desses produtos não foi fabricada por eles ou pelas importadoras registradas. Logo, eles não teriam qualquer responsabilidade sobre eles.

162

No que se refere à responsabilidade do consumidor, o artigo 6º do Decreto 7.404, de 2010, dispõe que, quando instituídos sistemas de logística reversa, os consumidores são obrigados a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados e a disponibilizar adequadamente os resíduos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução. Entretanto, é impossível para os consumidores atingirem tais objetivos, posto que são poucos os que têm consciência que a responsabilidade é compartilhada por todos e que os resíduos devem ser coletados e destinados corretamente. Na verdade, a maioria nem sabe onde nem como descartar estes resíduos, pois falta informação, postos de coleta, um sistema de logística reversa que esteja preparado para dar conta de tudo o que é descartado neste momento e se preparando para o futuro.

Dessa forma, a PNRS tem aplicado uma isonomia a atores diferentes do processo, imputando os mesmos custos a todos. Assim, autores como Roux (2015) ressaltam que a legislação tem imputado custos impraticáveis a setores desprivilegiados na cadeia de reciclagem e adicionais aos municípios. Segundo Roux (2015), são as indústrias que decidem quais embalagens serão colocadas no mercado, portanto os custos deveriam ser delas (fábricas), ou seja, da cadeia de fornecimento de produtos.

O problema da individualização do custeio revela que não se tem dado a devida atenção à forma pela qual a responsabilidade de cada partícipe do sistema de logística reversa foi individualizada e, após, encadeadas, por força do artigo 33 da própria PNRS (ROUX, 2015, p.1).

Portanto, trata-se de uma dificuldade de cunho jurídico e se refere à dificuldade de se determinar a correta distribuição do custeio dos sistemas de logística reversa pós-consumo.

A instituição apontou outros desafios advindos com a PNRS, como: estabelecer a logística reversa; regulamentar planos de gerenciamento de resíduos; implantação da coleta seletiva nos municípios; repensar processos produtivos e os produtos industriais (*ecodesign*, ciclo de vida, novos materiais); regulamentação da recuperação energética; implementar instrumentos econômicos e harmonizar legislações entre a União, estados e municípios.

O acordo setorial para implantação do sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleo lubrificante foi assinado no dia 19 de dezembro de 2012. A partir desse acordo, o sistema foi dividido em 3 fases de implantação:

1. Implantação do sistema nas regiões sul, sudeste e nordeste (com exceção dos estados de Piauí e Maranhão);
2. Implantação do sistema nas regiões centro-oeste e norte (os estados de Piauí e Maranhão foram colocados nessa fase 2);
3. Expansão do sistema para os demais segmentos de comercialização incluindo os postos de serviços e concessionárias de veículos.

É interessante ressaltar que a meta, na fase 1, era cobrir 70% dos municípios até 2014 e 100% dos municípios até dezembro de 2016, nas regiões sul, sudeste e nordeste. Outro ponto importante é que o acordo setorial de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes foi o primeiro a ser assinado e publicado. Contudo, cabe a todos os setores elencados no artigo 33 da Lei 12.305/2010 implantar e executar a logística reversa. Isso significa que fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de pneus; pilhas e baterias; os resíduos e embalagens de agrotóxicos; resíduos e embalagens de óleos lubrificantes; produtos eletroeletrônicos e seus componentes; lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista ficam obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa.

3 ANÁLISE DOS CONTRATOS - Termos de Compromisso

164

Analisados os termos de compromisso para responsabilidade pós-consumo de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, eles foram assinados pelos estados por intermédio de suas secretarias - normalmente a Secretaria do Meio Ambiente - e pelos Sindicatos, que envolvem toda cadeia produtiva e de distribuição de óleos lubrificantes no país, assinados até 31 de dezembro de 2015.

Como resultado desse recorte temporal, encontraram-se termos de compromisso celebrados em 11 unidades da federação: Paraíba, Minas Gerais, Alagoas, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Ceará, Distrito Federal e Bahia, conforme demonstrado no mapa abaixo.

O critério adotado foi à análise e comparação de todas as cláusulas dos contratos encontrados após o recorte temporal.

Figura 2 - Termos de Compromissos celebrados no Brasil até 2015



Fonte: Elaboração dos autores.

165

A primeira constatação feita no exame de todos os termos de compromisso é que não existe um padrão que defina claramente quem representa a Administração Pública em cada estado neste tipo de contrato. É importante destacar que isso não caracteriza uma ilegalidade, haja vista que cada unidade da federação brasileira tem autonomia administrativa para tal designação.

Contudo, há questões a serem pensadas. Será que as unidades da federação com maior número de intermediários possuem melhor gestão do termo de compromisso? A presença de mais partes envolvidas nos termos significa que houve uma participação mais intensa dos interessados? O processo de negociação dos termos com mais partes presentes foi mais demorado? Há resultados mais relevantes para a sociedade? Há uma relação direta ou indireta entre

o número de representantes dos governos estaduais e os resultados obtidos no processo de logística reversa, objeto desses termos?

O presente estudo não visa responder a tais indagações, mas possibilita o início das reflexões com base na análise documental. Assim, o Quadro 1 demonstra quais são os representantes de cada unidade da federação, permitindo, inclusive, uma rápida comparação entre eles.

Quadro 1 - Representantes do estado no Termo de Compromisso

Estado	Representantes do estado no Termo de Compromisso
São Paulo	Secretaria de Meio Ambiente Companhia Ambiental do Estado de São Paulo- CETESB
Rio de Janeiro	Secretaria de Estado do Ambiente – SEA Instituto Estadual do Ambiente – INEA
Espírito Santo	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA
Minas Gerais	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM
Paraná	Não explicita
Rio Grande do Norte	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos - SEMARH Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – IDEMA
Paraíba	Governador do Estado da Paraíba Secretaria Estadual de Estado dos Recursos Hídricos do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia - SERHMACT Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA

Alagoas	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - SEMARH Instituto do Meio Ambiente – IMA
Bahia	Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR Secretaria de Meio Ambiente - SEMA Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA
Ceará	Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE
Distrito Federal	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com base no Quadro 1, verifica-se que apenas o Paraná não menciona qual ou quais são os seus representantes no termo. Considerando que todo termo de compromisso é um ato de natureza contratual e que, por sua vez, todo acordo é composto por, no mínimo, duas partes que possuem direitos e obrigações, o termo de compromisso deixa uma lacuna ao não demonstrar quem representa o governo perante os partícipes do processo. Outra constatação é que a Paraíba é o único estado que cita explicitamente seu governador na pactuação do termo.

Como esperado pela natureza do tema, observou-se a participação unânime das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente no processo, com exceção já mencionada do Paraná. O único estado que apresenta a participação de outra secretaria no processo é a Bahia, que insere a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). Também se percebe a inclusão das autarquias e fundações vinculadas a essas secretarias estaduais de meio ambiente, ou seja, os institutos e fundações de meio ambiente nos seguintes estados: Bahia, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

O maior número de representantes do governo é de três para a maioria dos estados e, com exceção do Paraná (que não indicou seu representante), os estados com apenas um representante são: o Espírito Santo, Ceará e Distrito Federal.

A título de esclarecimento, informa-se que há um erro de digitação no termo de compromisso da Bahia, que cita IMA e INEMA, o que pode levar ao leitor a entender que há quatro representantes do governo, quando, de fato, são três representantes.

Já sob a ótica das entidades civis signatárias, percebe-se que são praticamente as mesmas em todos os termos de compromisso assinados até o momento.

Quadro 2 - Entidades de classe signatárias em cada estado

Estado	Entidades de classe signatárias
São Paulo	SINDICOM SIMEPETRO SINDILUB SINCOPEPETRO RECAP RESAN REGRAN SINDITRR

168

ANÁLISE DOS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS PELOS FABRICANTES, IMPORTADORES, DISTRIBUIDORES E COMERCIANTES DE EMBALAGENS PLÁSTICAS USADAS DE ÓLEOS LUBRIFICANTES

Rio de Janeiro	SINDICOM SIMEPETRO SINDESTADO SINDICOMB SINDTRR SINDILUB
Espírito Santo	SINDICOM SIMEPETRO SINDILUB SINDIPOSTOS SINDTRR
Minas Gerais	SINDICOM MINASPETRO SIMEPETRO
Paraná	SIMEPETRO SINDILUB SINDITRR SindiCombustíveis – PR
Rio Grande do Norte	SINDICOM SIMEPETRO SINDILUB SINDTRR Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Rio Grande do Norte

Paraíba	SINDICOM SIMEPETRO SINDILUB SINDTRR Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo Da Paraíba
Alagoas	SINDICOM SIMEPETRO SINDILUB SINDTRR Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo De Alagoas
Bahia	SINDICOM SIMEPETRO SINDILUB SINDTRR Sindicato do Comércio de Combustíveis, Energias Alternativas e Lojas de Conveniência do Estado da Bahia
Ceará	SINDICOM SIMEPETRO SINDILUB SINDTRR Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Ceará

Distrito Federal	SINDICOM
	Sindicato do Comércio Varejista de Combustíveis e de Lubrificantes do DF

Fonte: Elaborado pelos autores.

É importante ressaltar que o termo de compromisso da Bahia é o único a mencionar explicitamente a participação das lojas de conveniência e energias alternativas no processo. Verifica-se também que todos os termos apresentam, na cláusula primeira, o “objeto”. Contudo, constata-se que o objeto pactuado não é o mesmo nos 9 estados, evidenciando que, no país, existem diferentes estágios de logística reversa, apesar de a Lei ser nacional, conforme o Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Objetos dos Termos de Compromisso

Estado	Objeto
Paraná	I Implementação de Sistema de Responsabilidade Pós-Consumo para recebimento, armazenamento e destinação final, preferencialmente reciclagem, de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes.
Alagoas	Regular nos termos da Lei 12.305/2010, artigo 33, inciso IV, a obrigação de estruturar e implementar um sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, doravante denominado SISTEMA, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.
Bahia	Regular nos termos da Lei 12.305/2010, artigo 33, inciso IV, e da legislação estadual vigente, a estruturação e implementação um sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

171

R i o Grande do Norte	Regular nos termos da Lei 12.305/2010, artigo 33, inciso IV, e da lei estadual acima mencionada, a obrigação de estruturar e implementar um sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, doravante denominado SISTEMA, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.
Paraíba	Regular nos termos do inciso IV, artigo 33, da Lei 12.305/2010, a obrigação de estruturar e implementar um sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.
São Paulo	A implementação de Sistemas de Responsabilidade Pós-Consumo para recebimento, armazenamento e destinação final, preferencialmente reciclagem, de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes.
Rio de Janeiro	A implementação de Sistemas de Responsabilidade Pós-Consumo para recebimento, armazenamento e destinação final, preferencialmente reciclagem, de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes.
M i n a s Gerais	A implementação do Programa de Logística Reversa para Embalagens Plásticas Usadas de Óleos de Lubrificantes no Estado de Minas Gerais, visando o recebimento, armazenamento e destinação final das referidas embalagens para reciclagem, com atribuição de obrigações específicas para as partes signatárias, conforme previsto na Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, aplicando o conceito de Responsabilidade Compartilhada expresso na referida lei.
Espírito Santo	Buscar meios para atender, nos termos da legislação vigente, a obrigação de estruturar e implementar um sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes no Estado do Espírito Santo, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Ceará	Regular nos termos do inciso IV, artigo 33, da Lei 12.305/2010, a obrigação de estruturar e implementar um sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.
Distrito Federal	Implementação de Sistema de Logística Reversa para recebimento, armazenamento e destinação final, preferencialmente reciclagem, de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Verifica-se que há uma igualdade no objeto pactuado nos estados que pertencem à região nordeste; o que induz a pensar, imediatamente, na existência de uma igualdade regional de condições econômicas, políticas e sociais para a implantação da logística reversa. Contudo, curiosamente, esse fato não ocorre em todas as regiões do país. Nos estados da região sudeste, por exemplo, os estados do Rio de Janeiro e São Paulo possuem o mesmo objeto, mas Minas Gerais e Espírito Santo não; a mesma coisa acontece nas regiões centro-oeste e sul.

173

Neste sentido, cabe ainda apontar que os estados do Paraná e Distrito Federal, apesar de possuírem condições econômicas, políticas e sociais semelhantes aos estados pertencentes à região sudeste, nesse aspecto do Termo, assemelham-se aos da região nordeste.

Ainda dentro desse contexto, verifica-se que Minas Gerais possui o objeto especificado na forma de programa e com definições claras à reciclagem, ao passo que o estado de Espírito Santo ainda não demonstra nenhuma solução à logística reversa já que pactua seu objeto como “a busca de meios para atender a Lei”.

Na cláusula segunda, todos os termos de compromissos abordaram as definições constantes no artigo 3º da Lei Federal 12.305/2010. Assim, as definições dadas foram todas iguais; entretanto, a quantidade de definições expressas explicitamente nos termos variou de estado para estado, conforme o Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Comparativo das definições

Definições		MG	SP	PR	BA	ES	AL
Estado							
Acordo Setorial	x						
Armazenamento	x	x	x	x	x	x	x
Central de recolhimento	x	x	x	x	x	x	x
Certificado de Recebimento	x	x	x	x	x	x	x
Certificado de Recebimento Rec	X	X					
Ciclo de Vida	x						
Comércio Atacadista	x	x	x	x	x	x	x
Comércio Varejista	x	x	x	x	x	x	x
Destinação Final	X	X	X	X	X	X	X
Embalagem Plástica	x	x	x	x	x	x	x
Fabricante	x	x	x	x	x	x	x
Importador	X	X	X	X	X	X	X
Geradores	x						

ANÁLISE DOS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS PELOS FABRICANTES, IMPORTADORES, DISTRIBUIDORES E COMERCIANTES DE EMBALAGENS PLÁSTICAS USADAS DE ÓLEOS LUBRIFICANTES

DF		x	x	x	X		x	x	X	x	x	X	
CE		x	x	x	X		x	x	X	x	x	X	x
RJ		x	x	x	X		x	x	X	x	x	X	
PB		x	x	x	X		x	x	X	x	x	X	
RN		x	x	x	X		x	x	X	x	x	X	

Definições	
MG	Estado
x	Genciadores
x	Logística Reversa
x	Ponto de Reciclagem
x	Recebimento
x	Reciclador
x	Reciclagem
x	Responsabilidade Compartilhada
x	Sistema de Recebimento
	Sistema de Responsabilidade Pós-Consumo
	Retirada
	Unidade de Recebimento
	Consumidor

SP			x	x	x	x			x			
PR			x	x	x			x	x			
BA			x	x	x	x				x	x	x
ES			x	x	x				x	x	x	x
AL			x	x	x	x			x	x	x	x
RN			x	x	x	x			x	x	x	x
PB			x	x								x
RJ			x	x	x			x				
CE			x	x	x	x			x	x	x	x
DF			x	x	x				x			

Fonte: Elaborado pelos autores.

No Quadro 4 é possível verificar que o Termo de Compromisso de Minas Gerais é o que apresenta maior número de definições, totalizando 21 das 25 definições encontradas. Em contrapartida, o termo de compromisso do Rio de Janeiro apresenta apenas 13 definições, seguido do Distrito Federal com 14 definições. A maioria dos termos de compromisso (Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Bahia e Ceará) apresentam 19 definições.

Considerando que todos os termos de compromisso se baseiam na mesma lei federal, era esperado que houvesse uma padronização das definições adotadas.

Nesse sentido, também é importante destacar que se aplicam, a todos os termos de compromisso analisados, as definições constantes no artigo 3º da Lei 12.305/2010. Embora haja essa vinculação, há a presença, em todos os termos, de conceitos já definidos na lei. Logo, fica-se em dúvida da real necessidade da menção explícita deles.

Ressalta-se, com exceção do termo de compromisso de Minas Gerais, que os demais estados usam, em seus termos, a mesma definição para fabricante e importador. É, no mínimo, estranha tal conduta uma vez que todos fazem a separação desses dois elementos na cláusula seguinte que aborda a descrição do sistema.

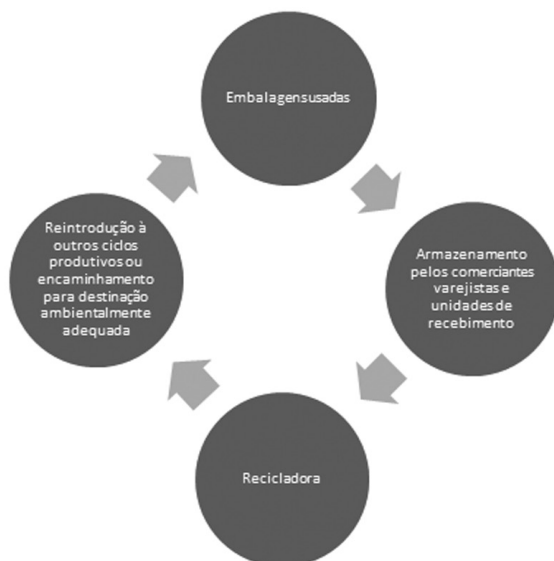
Por fim, chama-se à atenção para a presença do termo “consumidor” apenas nos termos de compromisso do Espírito Santo e dos estados do nordeste. Esta ausência é preocupante, considerando o papel do consumidor no processo de logística reversa no quesito responsabilidade compartilhada.

177

A próxima cláusula dos termos refere-se à descrição do sistema. Embora haja pequenas variações, percebe-se que todos seguem, de forma geral, a mesma descrição do sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes.

Neste sentido, é interessante ressaltar que no sistema existente não ocorre a reintegração ao ciclo de negócios ou produto na mesma cadeia produtiva, fechando o ciclo. Muito pelo contrário, o sistema existente não conseguiu trabalhar de forma a fechar o ciclo, conforme aparece resumidamente na Figura 3.

Figura 3 - Descrição do sistema



178

Fonte: Elaborado pelos autores.

Destaca-se Minas Gerais, que apresenta uma descrição detalhada de todo sistema, indicando um avanço em face dos demais estados, tanto nas negociações com os envolvidos quanto no sistema e em sua implantação, conforme pode ser visualizado na Figura 4.

Figura 4 - Processo Operacional Jogue Limpo



Fonte: Programa Jogue Limpo, 2015.

A cláusula quarta aborda as obrigações das partes. Alguns termos a dividem em duas cláusulas, separando as obrigações/responsabilidades das partes signatárias das obrigações/responsabilidades dos participantes do programa. Contudo, percebe-se que tal divisão é desnecessária, desempenhando um papel menos relevante e mais estrutural no documento. Assim, em alguns termos, a cláusula referente às metas será a cláusula quinta e, em outros, a sexta. Ainda nesse contexto, percebe-se que há obrigações/responsabilidades comuns e específicas para os signatários, mas todas são comuns em todos os termos, uma vez que tais obrigações dependem de qual parte o signatário está no ciclo de vida do produto e nas determinações da responsabilidade compartilhada advindas com a publicação da PNRS.

No que se referem às metas, todos apontam a falta de um Sistema Nacional de Informações dos Resíduos Sólidos (SINIR) como fator dificultador para o estabelecimento de metas reais. Assim, todos os estados pactuaram suas metas baseando no percentual de municípios atendidos e não no balanço de massa relacionado ao que foi produzido, vendido e ao que está sendo retornado para destinação adequada (reciclagem). Tal fato é um problema grave, pois demonstra a falta de informações confiáveis e seguras, além de induzir a uma meta que facilmente leva a interpretações errôneas sobre o desempenho dos programas. Dessa forma, a meta quantitativa será atingida, mas o objetivo para qual o termo foi criado - realizar a logística reversa das embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes - poderá ficar ainda mais distante ao se camuflar a realidade, uma vez, que a meta percentual de municípios atendidos em nada indica a destinação ambientalmente adequada dessas embalagens. É importante ressaltar que tais metas foram definidas pelo Acordo Setorial Nacional em termos de percentual de municípios atendidos por ano de forma gradual.

180

Além disso, também cabe destacar que o termo de compromisso de Minas Gerais prevê um sistema estadual de informações *on-line*, disponível aos municípios. Contudo, mesmo tendo um sistema de informações disponível para gerenciar todo o processo, Minas Gerais pactuou suas metas igualmente a outros estados, ou seja, em percentual de municípios atendidos por ano.

As demais cláusulas dos termos de compromisso referem-se às condições de acompanhamento e controle, da publicação, das penalidades, dos valores, do prazo de vigência e disposições finais. Uma vez que todos esses itens são baseados na legislação vigente e no acordo setorial não há o que analisar, apenas relatar.

Vale destacar também que todos os termos foram publicados no Diário Oficial dos estados e estão disponíveis a qualquer cidadão. Além disso, toda a parte de acompanhamento e controle é exercida pelos partícipes que indicam seus representantes. Em nenhum dos termos de compromisso houve repasse de recursos de qualquer natureza para o setor público decorrentes dos presentes termos, devendo cada partícipe arcar com as despesas relativas às obrigações assumidas. Todas as penalidades previstas nos termos não isentam os partícipes das demais obrigações previstas na legislação que regulamenta a matéria.

Os prazos de vigência dos Termos são até o ano de 2017. Assim, para aqueles estados que assinaram os termos em 2012, como Minas Gerais, serão cinco anos de vigência, ao passo que Espírito Santo, que assinou o termo apenas em 2014, a vigência é bem inferior.

5 CONCLUSÕES

Todos os Termos de Compromisso celebrados pelas unidades da federação brasileira, até o momento deste estudo - 31 de dezembro de 2015, cumprem seu objetivo inicial de acordar com as partes envolvidas diretamente no processo (fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes) seu papel dentro da logística reversa considerando o ciclo de vida do produto. Contudo, fica evidente que ainda há um longo caminho a percorrer na inclusão de outros atores também diretamente envolvidos e afetados, como o consumidor, presente apenas nos termos firmados nos estados da região nordeste e no Espírito Santo.

Quanto à estrutura dos termos, pode-se concluir que não existe uma padronização dos documentos. Entende-se a autonomia administrativa de cada estado nos termos da Constituição Federal de 1988, mas, como se trata de uma lei federal e, mais que isso, de um objetivo comum a ser alcançado por todos, torna-se necessário

pensar em aspectos comuns. A ideia de um modelo único não eximiria as realidades de cada estado para com a logística reversa, mas poderia garantir maior clareza ao assunto, daria maior sintonia e publicidade aos documentos e, conseqüentemente, ao tema, que não se circunscreve à limitação geográfica de uma unidade da federação.

Neste ponto, seria adequado, no mínimo, que todos os estados tivessem as mesmas partes pactuantes e envolvidas nesse processo de negociação e implantação da logística reversa. Do mesmo modo, seria adequado que houvesse as mesmas definições em todos os termos, garantindo um entendimento similar ao tema.

Sob o aspecto do “objeto” firmado nos termos, é inegável a diferença apresentada no termo de compromisso do Espírito Santo. É o único dos 9 termos que acorda um objeto totalmente indefinido, dando margem à entrega de qualquer produto como fruto desse contrato.

182 Os termos evidenciam um amadurecimento semelhante em relação à logística reversa na região nordeste. Entretanto, o mesmo não se verifica na região sudeste, com programas já mencionados em seus termos e outros que ainda estão na fase de estudo dos meios para cumprimento da PNRS e, em especial, para o quesito responsabilidade compartilhada.

Apesar disso, verifica-se homogeneidade nos termos de compromisso em relação aos seguintes itens: descrição do sistema, obrigações, processo de divulgação e comunicação, condições de acompanhamento e controle de implantação, das penalidades e dos recursos financeiros.

Um dos itens mais preocupantes encontrados em todos os termos de compromisso se refere às metas. Tais metas foram definidas pelo Acordo Setorial Nacional em termos de percentual de municípios atendidos por ano, de forma gradual. Contudo, a maior dificuldade

de apuração dessas metas é de estabelecer o quanto se coloca no mercado por estado. Essa determinação ainda é um gargalo. No entanto, em âmbito nacional é possível apurar o quanto o setor inseriu no mercado no ano anterior. Desta forma, as metas quantitativas poderiam ficar em âmbito federal ou, então, se fazer uma previsão proporcional por estados da Federação com base no valor obtido para o território nacional.

A falta de um Sistema Nacional de Informações dos Resíduos Sólidos (SINIR) fez com que todos os estados pactuassem metas baseadas no percentual de municípios atendidos e não no balanço de massa relacionando ao que foi produzido, vendido e ao que está sendo retornado para destinação adequada (reciclagem). Tal fato é um problema grave, pois demonstra a falta de capacidade dos poderes públicos em obter informações confiáveis e seguras sobre o tema. Ao adotarem metas provisórias de percentual de municípios atendidos, induzem ao uso de uma meta que, facilmente, leva a interpretações errôneas sobre o desempenho dos programas, já que se pode atender 100% dos municípios e, no entanto, fazer uma destinação ambientalmente adequada das embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes de uma minoria. Isso indica uma necessária revisão das metas de todos os termos de compromisso.

183

É consenso, entre os diferentes atores envolvidos, que a implementação da logística reversa de embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes deva ocorrer de forma gradual, como está ocorrendo em todos os estados, bem como de que é fundamental o monitoramento do sistema pelos partícipes do ciclo de vida do produto com base na cadeia de responsabilidade compartilhada e por parte dos poderes públicos, visando ao alcance dos resultados pretendidos e à extensão do programa a outros produtos.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Termo de Compromisso do estado de Alagoas**. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/alagoas_tc.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

BAHIA. **Termo de Compromisso do estado de Bahia**. 11 mar. 2014. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/bahia_tc.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

BRASIL. Acordo Setorial para implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens Plásticas de Óleo Lubrificante, de 19 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.sinir.gov.br/web/guest/acordo-setorial-para-implantacao-de-sistema-de-logistica-reversa-de-embalagens-plasticas-de-oleo-lubrificante>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 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 da União**, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. **Diário da União**, Brasília, 23 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Estudo de viabilidade técnica e econômica para implantação da logística reversa por cadeia produtiva**: componente produtos e embalagens pós-consumo. Brasília: 2012. Disponível em: <http://www.sinir.gov.br/documents/10180/13560/EVTE_PRODUTOS_EMBALAGENS_POS_CONSUMO/>.

CEARÁ. **Termo de Compromisso do estado do Ceará**. 13 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/>>

legislacao/termo_de_compromisso_ceara.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - ABRE/CETEA. **Embalagem e sustentabilidade**: desafios e orientações no contexto da economia circular. São Paulo: Cetesb, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Parecer econômico**. Brasília: CNI, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Proposta de implementação dos instrumentos econômicos previstos na Lei nº 12.305/2010 por meio de estímulos à cadeia de reciclagem e apoio aos setores produtivos obrigados à logística reversa**. Brasília: CNI, 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Termo de Compromisso do Distrito Federal**. 5 mar. 2013. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/tc_brasilia_2.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

ESPÍRITO SANTO. **Termo de Compromisso do estado de Espírito Santo**. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/termo_compromisso_espirito_santo.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

185

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Guia Rápido sobre Logística Reversa**. Adaptado pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). 2015. (Coleção: Política Nacional de Resíduos Sólidos). Disponível em: <https://www7.fiemg.com.br/Cms_Data/Contents/central/Media/Documentos/Biblioteca/PDFs/FIEMG/MeioAmbiente/2015/FI-0063-14B-GUIA-RAPIDO-BOLSA-DE-RESIDUOS2.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2015.

LEITE, Paulo Roberto. **Logística reversa: meio ambiente e competitividade**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

LEMO, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINAS GERAIS. **Termo de Compromisso do estado de Minas Gerais**. 5 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.joguelimpo.org>>.

br/arquivos/legislacao/minas_gerais_tc.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2015.

MOTA, Luiza Rosso; SILVA, Maria Beatriz. E- LIXO: a responsabilidade pós-consumo do produtor pela logística reversa dos resíduos eletroeletrônicos no Brasil. In: 2º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE: MÍDIAS E DIREITOS DA SOCIEDADE EM REDE. **Anais...** 04, 05 e 06 jun. 2013- Santa Maria / RS. Disponível em: <http://www.ufsm.br/congressodireito/anais>. Acesso em: 02 jul. 2015.

PARAÍBA. **Termo de Compromisso do estado da Paraíba**. 2013. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/paraiba_tc.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2015.

PARANÁ. **Termo de Compromisso do estado do Paraná**. 7 dez. 2012. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/parana_tc.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

PERNAMBUCO. **Termo de Compromisso do estado de Pernambuco**. Out. 2014. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/termo_de_compromisso_pernambuco-pq.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

RIO DE JANEIRO. **Termo de Compromisso do estado do Rio de Janeiro**. 4 jun. 2012. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/rio_de_janeiro_tc.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. **Termo de Compromisso do estado do Rio Grande do Norte**. 3 dez. 2013. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/rio_grande_do_norte_tc.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

SÃO PAULO. **Termo de Compromisso do estado de São Paulo**. Disponível em: <http://www.joguelimpo.org.br/arquivos/legislacao/sao_paulo_tc.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2015.

RAZZOLINI FILHO, E.; BERTÉ, R. **O reverso da logística e as questões ambientais no Brasil**. Curitiba: Ipbex, 2009.

ROUX, Rodrigo. Entraves barram a logística reversa pretendida na PNRS.

ANÁLISE DOS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS PELOS FABRICANTES, IMPORTADORES,
DISTRIBUIDORES E COMERCIANTES DE EMBALAGENS PLÁSTICAS USADAS DE ÓLEOS
LUBRIFICANTES

Consultor Jurídico, 8 de abril de 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr-08/rodrigo-roux-entraves-barram-logistica-reversa-pretendida-pnrs>>. Acesso em: 01 jul. 2015.