

1 INTRODUÇÃO

A proteção ambiental ocupa cada vez mais espaço no cenário global. Tratados e convenções internacionais contemplam o tema, assim como as normas internas dos países. Em vários Estados, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou saudável foi elevado ao status de direito fundamental, o que dá especial relevância ao tema. Nessa seara, a gestão dos resíduos sólidos se apresenta como um dos grandes desafios das sociedades na atualidade.

Nosso estilo de vida, produção e consumo gera um elevado volume de resíduos que devem ser adequadamente tratados, a fim de se minimizar ao máximo o descarte de materiais, por dois motivos principais: os recursos naturais são finitos, logo devem ser usados de forma sustentável e o “lixo” representa um dos graves problemas ambientais, ainda sem solução definitiva. Não podemos simplesmente “jogar fora” os resíduos, pois não existe um “fora” quando se trata de meio ambiente.

O objetivo do presente estudo é analisar as previsões sobre meio ambiente e gestão de resíduos sólidos na União Europeia e na Espanha, buscando experiências de outros países ao tratar de tema tão complexo. Inicialmente foi realizado um breve estudo sobre a forma de organização política da Espanha. Em seguida passou-se a analisar as normas da União Europeia e da Espanha relacionadas ao Direito Ambiental e à gestão de resíduos sólidos.

Este trabalho busca refletir sobre a gestão dos recursos sólidos e os instrumentos legais utilizados na busca de uma solução sustentável pra tal questão. A metodologia utilizada se baseou na pesquisa bibliográfica, buscando uma matriz teórica para o tema. Dessa forma, desenvolveu-se análise bibliográfica e documental, bem como da legislação acerca do tema.

2 ASPECTOS GERAIS DA ESPANHA

A Espanha é o segundo maior país da União Européia e se localiza na península ibérica. É uma monarquia parlamentarista, onde o monarca exerce o cargo de chefe de Estado e ocupa o cargo por hereditariedade. O parlamento é bicameral, composto pelo Congresso de deputados e pelo Senado. Já o poder executivo do Estado é exercido pelo Conselho de Ministros, chefiado pelo Primeiro Ministro.

Após a Guerra Civil Espanhola (1936-1939), instaurou-se uma ditadura na Espanha, que perdurou por décadas. Nesse período os poderes políticos ficaram concentrados na capital, Madri. Em meados de 1975 o país voltou a ser democrático, promulgando sua

Constituição, em 1978, que estabeleceu uma organização territorial composta por municípios, províncias e Comunidades Autônomas¹, que gozam de autonomia para gerir seus interesses.

O país é atualmente dividido em 17 Comunidades Autônomas, que têm autonomia legislativa e competência executivas definidas constitucionalmente. O território espanhol ainda inclui as Ilhas Baleares (Mediterrâneo), as Ilhas Canárias (Atlântico) e duas cidades autônomas na África: Ceuta e Melilla. A Constituição Espanhola prevê ainda um governo central, com competências próprias.

Importante ressaltar que existem grandes diferenças entre as Comunidades, tanto nos aspectos socioeconômicos, como na cultura e características naturais, possuindo inclusive línguas diferentes. Tal descentralização parece ter contribuído para o crescimento dos movimentos separatistas, tais como o nacionalismo basco, catalão e galego, que buscam a independência da Espanha.

A existência das comunidades autônomas e sua autonomia estão previstas na Constituição Espanhola, em seus artigos 137 e 143:

Artículo 137

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 143

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

Já as competências do Governo Central e das Comunidades autônomas estão previstas nos artigos 148 e 149 do texto constitucional:

Artículo 148

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...)
- 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. (...)
- 8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. (...)
- 15.^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16.^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

¹ Comunidade Autónoma é uma organização de províncias vizinhas, com semelhanças históricas, culturais e econômicas, que se unem, criam seus estatutos e escolhem um governo próprio. As Comunidades Autônomas possuem ampla autonomia legislativa e política.

17.^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. (...)

25.^a Bases de régimen minero y energético.(...)

28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

Ainda em relação às competências, a Constituição determina a aplicação do princípio da solidariedade, que prevê uma colaboração entre o Governo Central e as Comunidades Autônomas (artigo 138). Assim, é possível que as Comunidades Autônomas assumam competências através de seus Estatutos e em contrapartida, aquelas matérias não assumidas por elas, caberão ao Governo Central. A Constituição estabelece ainda que, em caso de conflito de normas, prevalecerão as normas centrais.

Artículo 138

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (...) velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

Artículo 149

(...)

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

O que se percebe é a aplicação do Princípio da Subsidiariedade, já aplicado na União Européia. De acordo com esse princípio o Governo Central só deve agir quando sua atuação for mais eficiente do que a atuação regional ou local. No tocante às questões ambientais, a adoção de tal princípio se mostra acertada, uma vez que a proximidade da população permite,

na maioria das vezes, um conhecimento melhor acerca dos problemas ambientais, o que permite a adoção de políticas públicas mais adequadas e eficazes.

3 O DIREITO AMBIENTAL NA UNIÃO EUROPÉIA

Segundo informações do sítio eletrônico da União Européia², ela é a união econômica e política de países, em sua maioria europeus, dentre eles a Espanha. Surgiu após a Segunda Guerra Mundial, através da Comunidade Européia do Carvão e Aço, em 1950. Em 1957, o Tratado de Roma instituiu a Comunidade Econômica Européia. Ela é composta por um sistema de instituições supranacionais e de decisões negociadas entre os Estados-membros e “baseia-se nos princípios do Estado de direito: toda a sua ação deriva de tratados voluntária e democraticamente aprovados por todos os Estados-Membros”.

A União Européia suprimiu o controle de fronteira entre os países membros e estabeleceu o mercado único, permitindo a livre circulação das pessoas, bens, serviços e capital. Possui sete instituições: o Parlamento Europeu, o Conselho da União Européia, a Comissão Européia, o Conselho Europeu, o Banco Central Europeu, o Tribunal de Justiça da União Européia e o Tribunal de Contas Europeu. Toda a organização e a atuação da União Européia se baseiam em uma série de tratados, firmados de forma democrática entre os Estados, tendo sempre em vista a cooperação entre eles.

As normas ambientais estão presentes na União Européia desde o final da década de 60. A Diretiva 67/548 de 1967 (manipulação de substâncias perigosas), é considerada pela doutrina como a primeira norma ambiental da União Européia (na época chamada de Comunidade Econômica Européia). Em 1970 normas acerca de emissão de ruídos e gases foram promulgadas. Em 1972 os chefes de Estado e de Governo da União Européia formularam uma política ambientalista, através dos Programas de Ação Comunitária em Matéria de Meio Ambiente (PACMAS). Desde então, já foram implementados alguns programas.

O Tratado sobre o funcionamento da União Européia prevê dispositivos tratando de cultura e ambiente, a saber:

Artigo 167

1. A União contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.

² https://europa.eu/european-union/index_pt

2. A acção da União tem por objectivo incentivar a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiar e completar a sua acção nos seguintes domínios:

- melhoria do conhecimento e da divulgação da cultura e da história dos povos europeus,
- conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia,
- intercâmbios culturais não comerciais,
- criação artística e literária, incluindo o sector audiovisual.

(...)

Artigo 191

1. A política da União no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objectivos:

- a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente,
- a protecção da saúde das pessoas,
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais,
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.

2. A política da União no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União.

Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. Neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a satisfazer exigências em matéria de protecção do ambiente incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda autorizando os Estados-Membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo da União

3. Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a União terá em conta:

- os dados científicos e técnicos disponíveis,
- as condições do ambiente nas diversas regiões da União,
- as vantagens e os encargos que podem resultar da actuação ou da ausência de actuação,
- o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.

4. A União e os Estados-Membros cooperarão, no âmbito das respectivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. As formas de cooperação da União podem ser objecto de acordos entre esta e as partes terceiras interessadas.

O disposto no parágrafo anterior não prejudica a capacidade dos Estados-Membros para negociar nas instâncias internacionais e celebrar acordos internacionais.

Também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia há a previsão do direito ao meio ambiente:

Artigo 37

Protecção do ambiente

Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.

A política ambiental da União Europeia “pretende chegar a um equilíbrio entre a nossa necessidade de nos desenvolvermos e utilizarmos os recursos naturais do planeta e a

obrigação de deixarmos um legado saudável para as futuras gerações”. (Comissão Europeia, 2013, p. 8). O que se observa é a busca pela sustentabilidade, em atendimento ao pacto intergeracional no que tange aos recursos naturais.

4 DIREITO AMBIENTAL ESPANHOL

A Constituição da Espanha foi promulgada em 1978 e reformada em 1995. Traz as seguintes previsões acerca do meio ambiente:

Artículo 45.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Observa-se que o texto constitucional é tímido ao tratar do tema. Garante a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, mas ao mesmo tempo, impõe o dever de preservação. A norma determina, de forma expressa, a utilização racional dos recursos naturais, já mostrando a superação da ideia de exploração máxima. A preocupação tem caráter antropocêntrico, uma vez que se justifica pela busca por melhor qualidade de vida.

Importante ressaltar que a Constituição determina a adoção da solidariedade coletiva, quando trata da utilização racional dos recursos. A solidariedade, nesse caso, se refere à noção de que todos os seres são mutuamente responsáveis pela preservação ambiental.

A constituição ainda determina ampla responsabilidade por dano ambiental, com sanções penais e administrativas cumuladas com a obrigação de reparar o dano.

Segundo Ángela Figueruelo Burrieza (2005) o direito ao meio ambiente reconhecido pela Constituição espanhola tem natureza mista, sendo considerado como direito subjetivo e também como princípio orientador das políticas públicas. Nesse sentido descreve a autora:

La anhelada conclusión acerca de la naturaleza jurídica obliga a analizar conjuntamente los tres apartados del art. 45 de la Constitución Española y en ello apreciamos que: en el apartado primero se establece un derecho subjetivo, en el apartado segundo se configura un principio rector de las actividades del Estado, y en el tercer apartado se establece un conjunto de instrumentos públicos a través de los cuales el Estado hace cumplir y respetar el derecho. (BURRIEZA, 2005, p. 13)

O artigo 46 trata do patrimônio histórico, cultural e artístico, nos seguintes termos:

Artículo 46.

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Já o artigo 47 trata sobre meio ambiente de forma indireta, ao determinar a regulação do uso do solo e das ações urbanísticas.

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Conforme afirma Losso (2010), “A Constituição espanhola não traz um conceito de meio ambiente nem enumera os elementos que o integram”. O Tribunal Constitucional, que é o órgão responsável pela interpretação da Constituição na decisão 102/1995, reconheceu a complexidade do conceito, ressaltando que o meio ambiente é uma noção tão antiga quanto o homem e que é composto por vários elementos:

(...) el "medio ambiente" consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida.(...) No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente ("environment", "environnement", "Umwelt") es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aún lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. El ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí. (...)

Es una noción tan vieja como el hombre, dotada de una sugestiva, aparente y falsa sencillez, derivada de su misma objetividad, mientras que el supraconcepto en el cual se insertan es un recién llegado, complejo y propicio a lo subjetivo, problemático en suma. Sin embargo de lo dicho, hay dos bienes de la naturaleza, el aire o la atmósfera y el agua, cuyo carácter de recurso vital y escaso hemos reconocido (STC 227/1988) con una posición peculiar, en un primer plano. La pesca marítima o ciertos minerales fueron ya incluidos en este catálogo de recursos naturales (...) así como la agricultura de montaña (STC 144/1985). No sólo la fauna, sino también la flora forman parte de este conjunto cuyo soporte físico es el suelo (y el subsuelo) (...) Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista (...)

José Adércio leite Sampaio afirma que:

Em diversos pronunciamentos, a Corte Constitucional espanhola tem dado ao termo “meio ambiente” um sentido amplo de elementos ou agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos e sociais que envolvem os seres vivos e condicionam a sua existência, a sua identidade, o seu desenvolvimento e a sua extinção ou desaparecimento. Estariam compreendidos não só a fauna, flora, os minerais, os três reinos clássicos de natureza; mas também o componente histórico e cultural de percepção e construção humanas a Corte Constitucional da Espanha tem dado ao termo “meio ambiente” um sentido amplo de elementos ou agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos e sociais que envolvem os seres vivos e condicionam a sua existência, a sua identidade, o seu desenvolvimento e a sua extinção, compreendidos não só a fauna, flora e os minerais, mas também o componente histórico e cultural de percepção e construção humanas. (SAMPAIO, 2015, p. 161)

As normas constitucionais espanholas também preveem competências ambientais para as diversas esferas de poder do país, conforme se verá a seguir.

5 COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS NA ESPANHA

A Constituição espanhola trata de competências nos artigos 148 e 149, especificando, respectivamente, as competências das Comunidades Autônomas e do Governo Central. O artigo 148 especifica as competências das Comunidades Autônomas, nos seguintes termos:

Artículo 148.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias em las siguientes materias:

(...)

3º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

8º Los montes y aprovechamientos forestales.

9º La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10º Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

15º Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16º Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17º El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Já o artigo 149 especifica as competências do Governo Central:

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. (...)

25.^a Bases de régimen minero y energético.(...)

28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Percebe-se da leitura dos artigos, que o Governo Central é responsável pela elaboração de normas gerais sobre o meio ambiente, cabendo às Comunidades Autônomas complementá-las ou suprir as omissões. Assim, as normas regionais podem complementar e reforçar os níveis de proteção previstos na norma básica. O que não podem é estabelecer normas contrárias à legislação básica. A mesma limitação deve ser observada nas normas municipais em relação às normas regionais e às básicas.

A harmonização entre as normas gerais e as normas da Comunidades autônomas será fundamentada na solidariedade coletiva e dar-se-á através da cooperação entre governos, de forma a garantir a efetividade da proteção ambiental.

Importante ressaltar que para que se verifique uma verdadeira cooperação ente governos, são necessárias garantias constitucionais que permitam o exercício independente das competências de cada ente e a existência de instrumentos eficazes de cooperação e de participação dos entes governamentais.

O Tribunal Constitucional, no seu acórdão nº. 64/1982, afirmou que a competência nacional em matéria ambiental tem o seu fundamento na indispensável solidariedade coletiva a que se refere o artigo 45.2.

Já no acórdão nº 102/1995, o Tribunal reconhece a necessidade, em matéria ambiental, do Estado deixar uma margem para o desenvolvimento de legislação regional. Trata-se, nas palavras do Tribunal, de uma estratificação da matéria por níveis onde o nível nacional deve ser suficiente e homogêneo, mas melhorável, por assim dizê-lo para atender às circunstâncias de cada Comunidade Autônoma.

6 OS RESÍDUOS SÓLIDOS

Resíduos são os restos das atividades humanas. A Lei nº 12.305 de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 3º define “resíduos sólidos” nos seguintes termos:

Art. 3º (...)

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, 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.

Os resíduos sólidos são, então, um subproduto das atividades humanas, são partes dos resíduos gerados pela produção, transformação ou utilização de bens. Dessa forma, são produzidos nos mais variados ambientes: indústrias, residências, escolas, construção civil, etc. Dentre os resíduos, podem ser encontrados materiais recicláveis, que podem ser reaproveitados e retornarem à cadeia produtiva, mas há também resíduos perigosos para o meio ambiente e para o ser humano.

Considerando a forma de consumo da sociedade contemporânea, pode-se perceber que as atividades humanas produzem um volume considerável de resíduos, que devem ser devidamente tratados. Seja para promover a reciclagem, buscando a redução do consumo dos bens naturais ou para promover o adequado descarte dos resíduos perigosos, os Estados devem se preocupar com as políticas relacionadas a este tema.

6.1 OS RESÍDUOS SÓLIDOS NA UNIÃO EUROPÉIA

Diante da importância de se buscar um tratamento adequado e eficaz para os resíduos sólidos, a maior parte dos países busca elaborar regras rigorosas em relação aos resíduos sólidos. Também a União Européia, exercendo sua competência legislativa editou várias normas referentes ao tema.

A União Européia adota formas diferentes para a prática de atos legislativos, tais como regulamentos, diretivas, decisões, etc. Alguns desses atos são aplicáveis a todos os países, outros a alguns apenas. As diretivas fixam objetivos gerais que devem ser alcançados por todos os países.

Com a edição das diretivas, cada país deve elaborar suas legislações internas para cumprir os objetivos fixados. De acordo com o artigo 288 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, as diretivas vinculam os países quanto ao resultado a ser alcançado, mas deixando às normas nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

As Diretivas buscam harmonizar as legislações nacionais em relação aos temas e objetivos fixados. No tocante aos resíduos sólidos, algumas diretrizes foram estabelecidas. A Diretiva 75/442/CEE, editada em 1975 e alterada em 1991 conceituou que resíduo é qualquer substância ou objecto relacionado pela norma, do qual o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer. A diretiva determinava que os Estados deveriam promover a prevenção ou redução dos efeitos nocivos dos resíduos, especialmente implementando tecnologias limpas e econômicas, desenvolvendo técnicas de eliminação de substâncias perigosas e o aproveitamento dos resíduos.

Em 2006 a diretiva 2006/12/CE entra em vigor, reafirmando a importância do reaproveitamento, estabelecendo o enquadramento legal do tratamento de resíduos na Comunidade Europeia e determinando que os Estados adotem medidas para limitar a produção de resíduos, incentivando as tecnologias limpas e os produtos recicláveis.

Em 2008 a diretiva 2008/98/CE entra em vigor, trazendo os conceitos de resíduos, prevenção, reutilização, valorização e eliminação. Impõe que nas políticas de resíduos sólido seja aplicada a seguinte ordem: a) prevenção e redução; b) preparação para a reutilização; c) reciclagem; d) outros tipos de valorização, por exemplo a valorização energética; e) eliminação. A diretiva impõe a “responsabilidade alargada do produtor”, com medidas relativas à gestão dos resíduos e à responsabilidade financeira por essas atividades, com a obrigação de fornecer informações sobre as possibilidades de reutilização e reciclagem dos produtos. Estabelece ainda que os Estados devem incentivar os produtos que gerem menor quantidade de resíduos e sejam duradouros, bem como assegurar que a eliminação dos resíduos seja realizada em conformidade com as regras estabelecidas na Diretiva.

Além das regras gerais sobre a gestão resíduos, existem também normas específicas para alguns tipos de resíduos, tais como óleos usados, pilhas, embalagens, resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos, veículos em fim de vida, dentre outros.

6.2 OS RESÍDUOS SÓLIDOS NA ESPANHA

Segundo SAFFER, Mario et al. (2013), nos anos 60 a Espanha vivenciou um período de êxodo rural, aumentando a população nos centros urbanos e o consequente

aumento dos resíduos. Na década de 80 começam as primeiras coletas seletivas municipais e em 1983 inicia-se o primeiro Plano Integral de Coleta Seletiva, Reutilização e Reciclagem em Pamplona.

No ano de 1988, a Espanha produzia 14 milhões de toneladas de resíduos urbanos, sendo a metade deles jogada no entorno de cidades, sem nenhum tipo de gestão ou tratamento. Começaram a surgir sistemas municipais de coleta de resíduos, mediante a cobrança de taxas.

No final da década de 90, com o volume de resíduos aumentando progressivamente (chegou a quase 21 milhões de toneladas), surge a lei das Embalagens (Lei 11/97) e a Lei de Resíduos (Lei 10/98). Organizam-se sistemas Integrados de Gestão de Embalagens, Vidro e Papel, os SIG, que interligam empresas e fábricas para a gestão do ciclo de resíduos (consumo, separação, coleta, reciclagem, empresa, consumo). O principal objetivo do SIG é a criação de um sistema de coleta e reciclagem de resíduos.

Posteriormente surge o Plano de Resíduos Sólidos do período 2000-2006, que traz objetivos específicos e prevê a distribuição de fundos para o desenvolvimento de infraestruturas e de campanhas de conscientização ambiental.

A base atual da gestão dos resíduos espanhóis é o Plano Nacional Integral de Resíduos (PNIR), adotado em 2009 e a Lei 22/2011, de resíduos e solos contaminados.

O Plano Nacional Integral de Resíduos – PNIR se destina à gestão de vários tipos de resíduos e tem por finalidade diminuir a produção de resíduos e incentivar seu correto tratamento, de acordo com a seguinte hierarquia:

- 1º prevenção;
- 2º reutilização;
- 3º reciclagem;
- 4º valorização e
- 5º eliminação.

Dentre os objetivos do Plano destacam-se a redução dos níveis de produção de resíduos, a erradicação dos descartes ilegais e a valorização da reutilização dos resíduos.

O Plano Nacional Integral de Resíduos – PNIR se baseia em alguns princípios:

- a) Princípio da proximidade: visa desenvolver infraestruturas para a gestão e tratamento de resíduos em lugares próximos à sua produção, evitando o transporte dos rejeitos;
- b) Princípio de responsabilidade compartilhada: todos os envolvidos na geração de resíduos, administração pública, consumidores e usuários são responsáveis pela gestão;

- c) Princípio da responsabilidade ampliada do produtor: também conhecido como logística reversa, determina que os produtores devem recolher, reciclar e dar a correta destinação a certos resíduos (pilhas, aparelhos eletrônicos, óleos, etc.)
- d) Financiamento compartilhado: todas as medidas do plano serão financiadas pelas administrações competentes.

A Lei 22/2011, que substituiu a lei 10/98, regulamenta a gestão dos resíduos, tendo como objetivos principais a redução da sua produção e a mitigação dos impactos causados pelos resíduos. Seus princípios são: proteção da saúde e do meio ambiente e hierarquia no tratamento dos resíduos. A gestão de resíduos deve ser realizada na seguinte ordem: 1º prevenção da geração de resíduos; 2º preparação para reutilizar, reciclar ou valorizar os resíduos e 3º a eliminação dos resíduos.

A lei determina ainda competências nacionais, autonômicas e municipais para a elaboração de planos e estabelece que os custos da gestão dos resíduos deve recair sobre o gerador dos resíduos ou o fabricante dos produtos (princípio do poluidor pagador).

A Lei 22/2011, assim como o PNIR, também prevê a responsabilidade ampliada do produtor, para que se promova a prevenção da geração de resíduos e se melhore a reutilização, reciclagem e valorização dos resíduos.

7 CONCLUSÃO

Dos estudos realizados, pode-se concluir que as questões ambientais têm, ao longo do tempo, se desenvolvido e levando à criação de normas internacionais e internas, visando a proteção do meio ambiente.

Também se percebe que as legislações têm, não apenas tratado de questões ambientais como também apresentado uma evolução na forma de tratar o meio ambiente. Partindo de uma visão totalmente antropocêntrica e utilitarista, na qual os recursos naturais deviam ser maximamente explorados, percebe-se que aos poucos a visão de uso sustentável vem ganhando espaço, modificando a forma de tratar as questões ambientais.

Da análise do texto constitucional espanhol e das normas relativas ao tratamento dos resíduos sólidos, foi possível perceber que a distribuição de competências pode propiciar uma melhor proteção ao meio ambiente, uma vez que a proximidade dos cidadãos com os “problemas ambientais” pode melhorar as soluções propostas.

Também foi possível constatar que a colaboração entre os entes políticos é salutar e deve ser reforçada, aplicando-se o Princípio da Subsidiariedade, o que permite a implementação de políticas públicas que tornem a proteção ambiental efetiva.

No que diz respeito aos resíduos sólidos, percebe-se das estatísticas oficiais que com a implantação do Plano Nacional de Resíduos, o índice de reciclagem dos resíduos vem aumentando gradativamente.

A população passou a valorizar a reciclagem e a praticá-la de forma voluntária. Não há a imposição de multas para quem não recicla, mas sim um programa de conscientização que começa na educação infantil. A administração pública adotou também um sistema eficaz de coleta de embalagens e de reciclagem e de compostagem.

De tudo que foi estudado, conclui-se que a gestão eficaz dos resíduos sólidos somente será possível mediante a elaboração de normas claras que priorizem a proteção ambiental e de uma política de conscientização e colaboração de todos os envolvidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 30 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.305 de 2010. **Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BURRIEZA, Ángela Figueruelo. Protección constitucional del medio ambiente en España y Europa. In **Criterio Jurídico**, Santiago de Cali. V. 5 2005 p. 9-29. Disponível em: <<http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/239/980>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

DA UNIÃO EUROPÉIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia**. 2010. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/law_en>. Acesso em: 18 fev. 2018

DA UNIÃO EUROPÉIA. **Comprender as políticas da União Européia**. 2013. Disponível em https://europa.eu/european-union/topics_en. Acesso em 18 nov 2018.

DA UNIÃO EUROPÉIA. **Informações de base sobre a União Européia**. Disponível em https://europa.eu/european-union/index_pt. Acesso em 20 nov 2018.

DA UNIÃO EUROPÉIA. **Tratado sobre o funcionamento da União Européia**. 2010. Disponível em https://europa.eu/european-union/law_en. Acesso em 18 nov 2018.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional. **Acórdão na decisão 102/1995**, de 28 jun 1995. Disponível em: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portaIweb/menuitem.30d4b35a97db5c61716f2b105510e1ca/?vgnextoid=fbae4e675e305110VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnextchannel=3fbdc414cc389210VgnVCM10000055011eacRCRD&lr=lang_es>. Acesso em 15 mar. 2018.

ESPAÑA. **Constituição** (1978). Disponível em <http://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em 15 nov 2018.

ESPAÑA. **Diretiva 75/442**. Disponível em: <<http://www.web-resol.org/site/legislacao3.php?id=546>>. Acesso em 15 fev. 2018.

ESPAÑA. **Diretiva 2006/12**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:114:0009:0021:pt:PDF>>. Acesso em 15 fev. 2018.

ESPAÑA. **Diretiva 2008/98/CE**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:pt:PDF>>. Acesso em 15 fev. 2018.

ESPAÑA. **Lei 22/2011**, de residuos y suelos contaminados Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-13046-consolidado.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2018.

ESPAÑA. **Plano Nacional Integrado de Resíduos**. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/26/pdfs/BOE-A-2009-3243.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2018.

JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. **Legislação sobre resíduos sólidos: comparação da lei 12.305/2010 com a legislação de países desenvolvidos**. Consultoria Legislativa da Câmara de Deputados. Brasília, 2012. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2012_1658.pdf. Acesso em: 01 mar. 2018.

LOSSO, Marcelo Ribeiro. Tutela do meio ambiente na Espanha. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13/14, p. 331-361, jan./dez. 2010.

SAFFER, Mario et al. **Boas Práticas Brasil e Espanha sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos com Foco na Coleta Seletiva, Reciclagem e Participação dos Catadores**. Editora IABS, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Escrit%C3%B3rio/Downloads/inovacao_gestao_publica_voll10.pdf>. Acesso em 15 fev. 2018.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Democracia ambiental como direito de acesso e de promoção ao direito ao meio ambiente**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portaI/sites/default/files/democracia_ambiental_como_direito_de_acesso_e_de_promocao_ao_direito_ao_meio_ambiente_sadio.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018.

URANI, A. et al. **Constituição de uma matriz de contabilidade social para o Brasil.**
Brasília, DF: IPEA, 1994.