

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL**

CAROLINE ROSSATTO STEFANI

**RESÍDUOS SÓLIDOS NA SOCIEDADE CONSUMERISTA PÓS-MODERNA E AS
POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: OS DESAFIOS PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.**

CAXIAS DO SUL

2015

CAROLINE ROSSATTO STEFANI

**RESÍDUOS SÓLIDOS NA SOCIEDADE CONSUMERISTA PÓS-MODERNA E AS
POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: OS DESAFIOS PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito *Stricto Sensu* da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito na Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli

CAXIAS DO SUL

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

S816r Stefani, Caroline Rossatto, 1980-
Resíduos sólidos na sociedade consumerista pós-moderna e as políticas
públicas municipais : os desafios para o desenvolvimento sustentável /
Caroline Rossatto Stefani. – 2015.
84 f. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de
Pós-Graduação em Direito, 2015.
Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli.

1. Direito ambiental. 2. Política pública. 3. Desenvolvimento
sustentável. 4. Resíduos. I. Título.

CDU 2.ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental	349.6
2. Política pública	304.4
3. Desenvolvimento sustentável	502.15
4. Resíduos	628.4

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Roberta da Silva Freitas – CRB 10/1730



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

"Políticas Públicas Municipais no Tratamento de Resíduos Sólidos".

Caroline Rossatto Stefani.

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Novos Direitos.

Caxias do Sul, 13 de março de 2015.

Prof. Dr. Carlos Alberto Lunelli (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Maria Cláudia Crespo Brauner
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Prof. Dr. Jeferson Dytz Marin
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Caroline Ferri
Universidade de Caxias do Sul



CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.ucs.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

DEDICATÓRIA

À Merlene Rossatto Stefani, minha mãe.

AGRADECIMENTOS

À vida, por me fazer estar sempre em busca de conhecimento e novos desafios.

À minha mãe, por sempre me apoiar.

Ao professor, Dr. Carlos Alberto Lunelli, pela confiança depositada ao longo do curso, pelo constante incentivo e apoio nos momentos de dificuldade.

Aos familiares, amigos e colegas que me auxiliaram nesta longa jornada e souberam entender as minhas ausências. Em especial ao amigo Ailor Brandelli e as amigas Thaís Pellicoli Brun e Janaina Cignachi.

À UCS e aos integrantes do programa de mestrado em direito.

“Somos de carne, mas temos de viver como se fossemos de ferro”.

Sigmund Freud

RESUMO

As questões ambientais adquiriram gradativamente importância na legislação brasileira. A inclusão de uma postura ambiental e a concepção acerca do desenvolvimento sustentável remetem a necessidade de discussões acerca do consumo, da “pós-modernidade”, da geração dos resíduos e da nova postura do cidadão brasileiro. Os padrões elevados de consumo desencadeiam uma produção alarmante de resíduos, ao passo que o estudo de conceitos acerca do tema, da legislação vigente e do comportamento da sociedade diante uma política nacional de resíduos recente, torna-se fundamental para uma melhor compreensão das propostas apresentadas pelo legislador quanto à gestão dos resíduos sólidos. Para tanto, a Lei nº 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, é o resultado de discussões e orientações relacionados ao manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. A Política contempla os princípios, as diretrizes, os objetivos, as metas, as ações e os instrumentos que seguidos pela União isoladamente ou em parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, bem como a sociedade, apontam para a gestão integrada e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos. Compreender os dispositivos da Lei e apresentar alternativas de políticas públicas municipais efetivas, é medida fundamental na busca de soluções para os altos índices de resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, incentivos fiscais, bem como a cobrança de taxas, tornam-se ferramentas importantes em um sistema de políticas públicas voltadas à criação de um meio ambiente sustentável, especialmente no que tange ao tratamento, armazenamento e destinação dos resíduos sólidos.

Palavras-chave: Resíduos sólidos. Consumo. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

Environmental issues have been gradually acquiring importance in the Brazilian legislation. An environmental stance inclusion and a sustainable development conception resemble the need for discussions concerning consumerism, “post-modernity”, waste production and Brazilian citizen’s new posture. As a consequence, consumerism’s high standards trigger an alarming waste output, whereas the study of concepts on such topic, current legislation and society’s behavior towards a recent national waste policy becomes fundamental so that proposals submitted by the legislator regarding solid waste management can be better comprehended. Therefore, Law number 12,305 / 2010, the National Policy on Solid Residues, is the result of discussions and guidelines related to the management of solid residues and urban cleaning. The policy includes the principles, guidelines, objectives, goals, actions and instruments which are followed by the Union by itself or in partnership with the States, the Federal District, the municipalities as well the society and all of them point to the integrated management and proper management of solid residues. Comprehending the provisions of the Law and present alternatives for effective municipal policies, it is a fundamental step in the search for solutions to the high rate of solid residues in the state of Rio Grande do Sul. Thus, tax incentives, and the collection of fees, become important tools in a system of public policies aimed at creating a sustainable environment, especially with regard to the treatment, storage and disposal of solid residues.

Keywords: Solid waste. Consumerism. Sustainable development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E O MEIO AMBIENTE: O PROCESSO INTERPRETATIVO DIANTE DAS QUESTÕES AMBIENTAIS	12
1.1 A IMPORTÂNCIA DE UMA MELHOR COMPREENSÃO DO DIREITO PARA AS QUESTÕES AMBIENTAIS.....	15
1.2 A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	17
1.3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS DIMENSÕES.....	21
2 OS RESÍDUOS SÓLIDOS COMO RESULTADO DO CONSUMO E A LEGISLAÇÃO VIGENTE.....	24
2.1 INICIATIVAS AMBIENTAIS VOLTADAS PARA O MEIO AMBIENTE NOS PLANOS INTERNACIONAL E NACIONAL.....	27
2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FONTE NORTEADORA DE CONCEITOS E OS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VINCULADOS.....	34
2.3 UMA ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS BASILARES APRESENTADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O OS RUMOS DA SUSTENTABILIDADE.....	47
3 REALIDADES AMBIENTAIS: A SISTEMATIZAÇÃO DA TUTELA DO AMBIENTE NA ESFERA ADMINISTRATIVA E OS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	52
3.1 A POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E AS ALTERNATIVAS PARA O ENFRETEAMENTO DOS PROBLEMAS GERADOS PELOS RESÍDUOS SÓLIDOS: PLANOS DE RESÍDUOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS.....	54
3.2 RESPONSABILIDADES E OS INSTRUMENTOS DA LOGÍSTICA REVERSA CAPAZES DE PROMOVER CENÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS.....	65
3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E AS ALTERNATIVAS DA LEI 12.305/2010 PARA A PREVENÇÃO E REDUÇÃO DA GERAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	72

CONCLUSÃO.....78

REFERÊNCIAS..... 81

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema as políticas públicas municipais utilizadas para o tratamento dos resíduos sólidos, haja vista o aumento representativo dos resíduos sólidos, consequência do consumo da sociedade.

O norte para seu desenvolvimento foi buscar diante de uma análise da Política Nacional de Resíduos Sólidos, dos seus principais princípios norteadores e dos seus instrumentos, em especial, os Planos de Resíduos Sólidos, uma alternativa para o tratamento dos resíduos sólidos na esfera municipal.

Partiu-se da hipótese que a degradação do meio ambiente decorre dos altos níveis de consumo e, somente decorridos 20 anos de discussões no Congresso Nacional, a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi aprovada, envolvendo União, estados, municípios, o setor produtivo e a sociedade civil na busca de soluções para os graves problemas causados pela gestão inadequada dos resíduos.

A metodologia utilizada foi a hermenêutica, e, até é possível falar de uma hermenêutica jurídica ambiental na colisão de direitos fundamentais que abarcam o direito ao meio ambiente, uma vez que os referidos direitos têm natureza jurídica de princípios, colidindo entre si. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que adotou o método analítico e hermenêutico, pois além dos argumentos utilizados que apresentam alternativas ao problema posto, há uma interpretação destes argumentos diante o contexto social e legal.

No primeiro capítulo, o estudo serviu-se dos aportes da modernidade líquida, da sociedade de consumo, para traçar uma análise quanto ao aumento do consumo acelerado em razão das constantes inovações tecnológicas. Assim, ganha importância no trabalho, uma melhor compreensão da sociedade contemporânea, o surgimento dessa lógica do consumo e o papel do consumidor. Diante desses novos cenários, verifica-se que as questões ambientais emergem por uma complementariedade da ordem jurídica, que se opera através de uma hermenêutica ambiental.

Noções de meio ambiente e o fato da defesa do meio ambiente ser elevada à condição de princípio constitucional foram temas também abordados no primeiro capítulo, bem como, a relação do meio ambiente com os direitos fundamentais. Ainda, através de uma análise dos direitos fundamentais e suas dimensões, verificou-se que a proteção ambiental

finalmente deixa de ser um interesse menor no ordenamento, haja vista que através da Constituição, o meio ambiente é elevado ao ponto máximo.

Para uma melhor compreensão dos avanços legislativos na área ambiental, o segundo capítulo apresenta as iniciativas internacionais e nacionais que passaram a tratar da tutela do meio ambiente. Percebe-se que os avanços e as preocupações com a degradação ambiental sofreram progressões significativas e, que os estudos acerca do tema, permanece no centro das discussões políticas, haja vista a possibilidade de se esgotarem os recursos naturais.

A Lei nº 12.305/2010, ponto chave da pesquisa, tem como objetivos agregar interesses entre os agentes econômicos, promover o aproveitamento de resíduos, estimular a utilização de insumos de menor agressividade, incentivar o desenvolvimento do mercado, propiciar atividades produtivas com foco em sustentabilidade e eficiência. Para tanto, alternativas são apresentadas pela Lei, como, por exemplo: a responsabilidade compartilhada, a logística reversa e a reciclagem entre outros produtos que podem minimizar os impactos advindos da destinação inadequada destes resíduos no ambiente.

O terceiro capítulo trata do adequado tratamento dos resíduos advindos das novas tecnologias, ressaltando a importância dessas questões passarem a constar emergencialmente nos planejamentos públicos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305/2010, reúne os princípios, as diretrizes, os objetivos, as metas, as ações e os instrumentos que serão adotados pela União isoladamente ou em parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, bem como a sociedade, visando a gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Por ser de competência dos Municípios a gestão local dos resíduos sólidos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos determinou que os Municípios estabelecessem seus próprios planos de gestão de resíduos sólidos. Outrossim, os Estados, por sua vez, devem promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesses comuns relacionados à Gestão de Resíduos Sólidos.

Diante das políticas públicas ambientais instituídas, o presente estudo busca perceber a importância da compreensão dos instrumentos apresentados pela Lei para uma melhor produção do Direito Ambiental, de forma a assegurar a execução das ações adotadas pelos gestores públicos. O trabalho busca também encontrar alternativas, diante dos dispositivos que compõem a Lei 12.305/2010, para que os municípios possam suportar o tratamento dos resíduos sólidos.

1. A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E O MEIO AMBIENTE: O PROCESSO INTERPRETATIVO DIANTE DAS QUESTÕES AMBIENTAIS

O mundo contemporâneo mostra suas marcas ao passo que se percebe uma nova fase na história do individualismo ocidental, uma segunda revolução individualista. Há uma ruptura aos processos históricos instituídos durante os séculos XVII e XVIII, diante de problemas como: o enfraquecimento da sociedade, dos costumes, do indivíduo contemporâneo, da era do consumo em massa, da emergência de um modo de socialização.

Conforme destaca Lipovetsky instaura-se uma revolução permanente do cotidiano e do indivíduo, que desencadeia inúmeras questões sejam elas atreladas a “erosão de identidades sociais”, ao “desgaste ideológico e político”, a “privatização ampliada” e a “desestabilização acelerada das personalidades”.¹

Diante desse desenvolvimento, emerge uma lógica nova, que se denomina processo de personificação, a qual caminha em desencontro a ordem disciplinar-revolucionária-convencional que prevaleceu até a década de 1950. Lipovetsky acrescenta:

O processo de personificação surgiu no seio do universo disciplinar, de modo que a idade moderna, que estava terminando, caracterizou-se pelo casamento de duas lógicas antinômicas. É a anexação cada vez mais ostensiva das esferas da vida social pelo processo de personalização e o recuo concomitante do processo disciplinar que nos leva a falar de sociedade pós-moderna, ou seja, de uma sociedade que generaliza uma das tendências da modernidade inicialmente minoritária.²

A sociedade pós-moderna remete a indiferença das massas, ao individualismo hedonista e personalizado, a sentimentos de repetição e estagnação, que mesmo diante da recessão atual, da crise energética, da necessidade de uma consciência ecológica, entre outras questões, não se desdobram ao consumismo. Seria a segunda fase da sociedade de consumo, a qual se identifica pela busca qualidade de vida, paixão pela personalidade, sensibilidade ecológica, enfraquecimento dos grandes sistemas de sentido, culto a participação e a expressão, moda retrógada, culto à participação, à crença e a práticas tradicionais.³

O universo pós-moderno afasta-se de um tipo de organização uniforme, administrativa, enfraquecendo valores modernos, reerguendo o passado e a tradição, ao

¹ LIPOVETSKY, Gilles. *A era do vazio: ensaios sobre o individualismo contemporâneo*. Tradução: Therezinha Monteiro Deutsch. Barueri, SP: Manole, 2005. Prefácio, V.

² Idem, prefácio, VI.

³ Idem, ibidem, prefácio, XIX.

mesmo passo pode ser inovadora e retrógrada, consumista e ecológica, sendo que ao futuro não caberá decidir a favor de uma dessas tendências, mas criará uma lógica dualista.⁴

Ao tratar das questões relacionadas ao consumo, Zygmunt Bauman⁵ levanta vários aspectos importantes desse novo cenário pós-moderno. Sustenta que o consumo não está relacionado apenas à aquisição de produtos, mas a hábitos, valores e aparências. Na sociedade de consumidores, ninguém pode se tornar sujeito antes de se tornar mercadoria, seja pela posse de objetos de consumo desejáveis, ou pela sua própria transformação em padrões socialmente mais aceitos e destacáveis.⁶

De forma diversa da sociedade de produtores, onde os indivíduos eram treinados desde o nascimento para agir dentro de ambientes que lhes seriam fonte de subsistência, a sociedade de consumidores assume, como conceitua Bauman, a fase líquida da modernidade.⁷ Nesta sociedade de consumidores, não existe uma ideologia a ser imposta, mas posicionamentos intocáveis e dissolúveis que necessitam ser cumpridos para que se consolide o sentimento de pertencimento social. Ainda, nela não se reconhecem diferenças de idade ou gênero, tampouco, distinções de classe.⁸

Lipovetsky, ao tratar da sociedade de hiperconsumo, amplia ainda mais a postura desse novo sujeito que surge no universo do consumo e apresenta novas definições para o consumidor da sociedade atual, e define:

O hiperconsumidor não está mais ávido de bem estar material, ele aparece como um solicitante exponencial de conforto psíquico, de harmonia interior e de desabrochamento subjetivo, demonstrados pelo florescimento das técnicas derivadas do desenvolvimento pessoal bem como pelo sucesso das sabedorias orientais, das novas espiritualidades, dos guias da felicidade e da sabedoria. O materialismo da primeira sociedade de consumo passou de moda: assistimos a expansão do mercado da alma e de sua transformação, do equilíbrio e da auto-estima, enquanto proliferam as farmácias da felicidade.⁹

Diante destes conceitos e sujeitos da sociedade surgem mudanças importantes acerca dos novos direitos protegidos no ordenamento jurídico, bem como na forma de pensar e agir diante as questões ambientais e dos processos decisórios democráticos. O consumo, na sua apoteose, suscita desperdícios e excessos, desencadeando a escassez dos recursos naturais e a

⁴ LIPOVETSKY, op. cit., prefácio, XIX.

⁵ BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 51.

⁶ Idem, p. 76.

⁷ Idem, ibidem, p. 59.

⁸ Idem, p. 73 e 74.

⁹ LIPOVETSKY, Gilles. *A felicidade paradoxal: Ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. Tradução: Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 10.

degradação do meio ambiente, que são questões desafiadoras para a sociedade contemporânea e para os operadores do direito.

Emerge com isso a preocupação com o meio ambiente e, conseqüentemente, a necessidade de instrumentos jurídicos adequados para análise das questões ambientais.

Transpondo os ensinamentos de Lunelli, ao propor uma nova compreensão da ciência processual, para o direito ambiental, a necessidade da superação do paradigma racionalista, assim como, a aceitação de uma ampliação do poder jurisdicional e a utilização de instrumentos efetivos, que vinculem o indivíduo ao cumprimento do preceito jurisdicional, estabelecendo um norte no tratamento dessas demandas, são alternativas que diante a complexidade da legislação ambiental podem auxiliar na solução de conflitos. Para tanto, é necessário valer-se da atividade hermenêutica como instrumento de superação da dogmática jurídica, de forma que a mesma caminhe passo a passo com a atividade do operador do processo e desenvolva um papel decisivo na compreensão dos instrumentos processuais.¹⁰

Leite e Belchior sustentam a necessidade de uma hermenêutica jurídica ambiental, pois, mesmo que a Constituição conserve-se inalterada em diversos pontos, e até com relação às normas infraconstitucionais, o intérprete precisa entender o movimento dialético do Direito, formado por raciocínios jurídicos não apenas dedutivos, mas também indutivos, que justifiquem a emergência dessa hermenêutica. Tal particularidade se fortalece, ainda, pelo fato de a ordem jurídica ambiental ser dotada de conceitos amplos, além da intensa discricionariedade administrativa que é concedida ao Executivo.¹¹

Neste contexto, busca-se, diante das políticas públicas ambientais instituídas, perceber a importância da hermenêutica como instrumento hábil para uma melhor compreensão e produção do Direito Ambiental, de forma a assegurar a execução das ações adotadas pelo Executivo. Transpor conhecimentos dos diversos ramos do direito, da filosofia, da sociologia, etc., e, na mesma intensidade, reunir ensinamentos doutrinários que possam contribuir para a solução dos conflitos ambientais é o principal objetivo diante das adversidades sociais e da crise ambiental vivenciada.

¹⁰ LUNELLI, Carlos Alberto. *A superação do paradigma racionalista e a possibilidade de inclusão do comando mandamental na sentença condenatória*. Tese de doutorado. Unisinos: 2006. p. 217.

¹¹ MORATO LEITE, José Rubens; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *O Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica ambiental*. Sequência. ISSN: 0101-9562. Disponível em 19.08.2014 em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2010v31n60p291>> p. 309.

1.1 A IMPORTÂNCIA DE UMA MELHOR COMPREENSÃO DO DIREITO PARA AS QUESTÕES AMBIENTAIS

Partindo de uma perspectiva histórica, tem-se que o problema da hermenêutica ultrapassa os limites que lhe são impostos pelo conceito metodológico da ciência moderna. Gadamer fala de uma verdade que não pode ser verificada através de uma metodologia científica, mas sim de uma verdade que surge com a experiência do homem com o mundo, logo, ele renuncia à interpretação de um método único. Essa experiência pode se dar através da filosofia, da arte e da própria história. Ao introduzir o tema ainda acrescenta:

A hermenêutica que se vai desenvolver aqui não é uma doutrina de métodos das ciências do espírito, mas a tentativa de entender o que são na verdade as ciências do espírito, para além de sua autoconsciência metodológica, e o que as liga ao conjunto de nossa experiência de mundo. Ao tomarmos a compreensão como objeto de nossa reflexão, não objetivamos uma teoria da arte de compreender, como o que queria a hermenêutica tradicional da filologia e teologia.¹²

Dentro de um universo “verdadeiramente hermenêutico”, segundo considera o autor, verificam-se questões como: a forma de experimentarmos uns aos outros, como experimentamos a tradição histórica e as ocorrências naturais de nossa existência e de nosso mundo. Neste universo hermenêutico não estamos limitados, mas sim, sempre abertos pela linguagem e pelo pensamento.

Segundo Lunelli, as ciências apresentam características próprias e peculiares, de modo que não se pode aceitar a ideia de que o saber científico é uno. Diferente das ciências naturais, que se atêm aos fatos da natureza, as ciências do espírito são frutos da criatividade humana, assim, esses campos do saber não podem ser tratados igualmente.¹³

Neste contexto, no campo das ciências do espírito, não há lugar correspondente para a lógica e para a exatidão, todavia, historicamente, há uma tendência de submeter as ciências do espírito aos métodos das ciências exatas, comprometendo a evolução e o propósito dessas ciências. Outra distinção reside na questão que as ciências do espírito desenvolvem-se no “campo da compreensão”, enquanto a atividade científica é “especulativa”. Portanto, valer-se dos métodos das ciências exatas para as ciências do espírito seria limitar o desenvolvimento dessas ciências.¹⁴

¹² GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*. Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Enio Paulo Giachini – 7ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 2005. p. 31-32.

¹³ LUNELLI, op. cit., p. 19.

¹⁴ Idem.

Para Gadamer, aquele que pretende compreender não pode entregar-se antecipadamente ao arbítrio de suas próprias opiniões prévias, mas sim, necessita deixar que estas lhe digam algo. É preciso dar-se conta dos próprios pressupostos, para que o próprio texto apresente uma alteridade, de forma a confrontar a verdade do texto com as suas opiniões prévias pessoais.¹⁵ Reconhecer o nosso passado é fundamental para a compreensão e formação do conhecimento.

O autor faz uma análise da construção da “história efetual” como estrutura da experiência, de modo que uma experiência só é válida na medida em que se confirma.¹⁶ A experiência seria um pressuposto para a própria ciência, logo, deve ser assegurada, ou seja, as observações individuais devem mostrar regularmente os mesmos resultados. Apenas quando se alcança a universalidade, que se pode colocar a pergunta relativa à razão e, por conseguinte, o questionamento que conduz a ciência. Deste modo, a experiência só se realiza nas observações individuais, não podendo conhecê-la numa universalidade prévia.¹⁷

Neste contexto, a experiência hermenêutica tem a ver com a tradição, tradição que é linguagem. A tradição deve ter algo a nos dizer.

A consciência hermenêutica tem sua consumação não na certeza metodológica, mas na comunidade de experiência que distingue o homem experimentado, daquele que está preso aos dogmas.¹⁸

Considera Gadamer a elevada importância da pergunta para a hermenêutica. Toda pergunta deve ter um sentido, ou seja, um sentido de orientação. Para perguntar é preciso saber, um saber que não se sabe. Portanto, compreender um texto é interpretá-lo, mas sem limitações interpretativas, superando o horizonte histórico que a própria tradição nos coloca. É uma reconquista dos conceitos de um passado histórico, juntamente com nosso próprio conhecimento.

Portanto, a hermenêutica também se torna relevante para análise das questões ambientais, diante da colisão de direitos fundamentais que envolvem o direito ao meio ambiente.

Neste sentido, alguns autores entendem que por mais que o ordenamento constitucional e as normas infraconstitucionais permaneçam inalterados, o intérprete deve alcançar o movimento dialético do Direito, composto por raciocínios jurídicos não apenas

¹⁵ GADAMER, op. cit., p. 358.

¹⁶ Idem, p. 453-454.

¹⁷ Idem, ibidem, p. 459.

¹⁸ Idem, p. 472.

dedutivos, mas também indutivos, o que justifica, a emergência de uma hermenêutica jurídica ambiental.¹⁹

Morato Leite e Belchior no decorrer do debate sobre o Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica ambiental, enfatizam a necessidade por uma complementariedade da ordem jurídica e colocam:

A particularidade de uma hermenêutica ambiental se fortalece, ainda, pelo fato de a ordem jurídica ambiental ser dotada de conceitos vagos, confusos, amplos e indeterminados, além da intensa discricionariedade administrativa que é concedida ao Executivo. Destaca-se, ademais, que diante do caráter principiológico dos direitos fundamentais, é inevitável a constante colisão entre eles, como ocorre entre o direito ao meio ambiente e o direito à propriedade, o direito à liberdade, o direito à iniciativa privada, o direito ao desenvolvimento, o direito ao pleno emprego, etc., levando à necessidade de técnicas interpretativas adequadas.²⁰

A hermenêutica jurídica ambiental, segundo eles, se apresenta relevante, ainda, na colisão de direitos fundamentais que envolvem o direito ao meio ambiente, haja vista que referidos direitos possuem natureza jurídica de princípios, o que faz colidirem entre si. Ainda, os critérios tradicionais de antinomias, Não seriam suficientes para lidar com a colisão de direitos fundamentais, o que implica na necessidade de uma técnica específica de solução.

1.2 A SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A proteção aos direitos humanos fundamentais e a proteção do meio-ambiente são, dentre outros, temas que requerem ampla análise por parte do direito internacional público, ao passo que exigem soluções aos problemas globais existentes, bem como a evolução conceitual diante à realidade da sociedade contemporânea. Desta forma, torna-se necessário a busca por uma aproximação entre tais temas, haja vista que são importantes desafios do mundo atual e comprometem os rumos e o destino das gerações presentes e futuras.

A sociedade contemporânea mundial engloba uma variedade de sociedades, que apesar das diferenças relacionadas a níveis sociais, econômicos, políticos etc., percebe-se nelas procedimentos análogos. É notório que algumas questões já podem ser percebidas, como por exemplo, à transnacionalização das instituições, sejam econômicas, políticas sociais, tecnológicas.

¹⁹ MORATO LEITE, BELCHIOR, op. cit., p. 310.

²⁰ Idem.

Pode-se dizer, conforme mencionam alguns pesquisadores, que uma parcela determinante da atividade econômica transnacional se organiza de modo que sequer pode ser regulamentada mediante acordos interestaduais, disseminados pela intervenção política.²¹

A preocupação instaura-se na questão em que o capital não tem domicílio certo e que os fluxos financeiros ficam distantes do controle dos governos nacionais, de modo que diversas alavancas da política econômica não cumpram sua função. Diante desta desordem global, vê-se o enfraquecimento das nações-estados – traço característico do processo de globalização –, que, por sua vez, reflete a nova consciência da natureza fundamentalmente elementar e contingente das coisas que anteriormente pareciam controladas.²²

Todavia, neste cenário de desconstrução e transformação, é que surge no campo do Direito a visão contemporânea do meio ambiente, como condição imprescindível à preservação da vida, que é o bem maior a ser tutelado na esfera jurídica. Neste ponto, percebe-se que a prestação da tutela jurisdicional ambiental passa a ser o novo desafio do Estado contemporâneo e, a ideologia privatista do processo, apresenta-se limitada para a efetiva tutela do ambiente.²³

Para tanto, a compreensão da relação entre os direitos humanos fundamentais e o meio ambiente é fundamental, de forma que se possa traçar um panorama de como as questões ambientais vem sendo enfrentadas pelo legislador, bem como para visualizar como o cidadão participa dos processos decisórios democráticos para a construção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido no texto constitucional.

Primeiramente, no que se refere ao conceito de direitos humanos, fundamental torna-se o ensinamento de Bolzan de Moraes, que conceitua direitos humanos como:

(...) conjunto de valores históricos básicos e fundamentais, que dizem respeito à vida digna jurídico-político-psíquico-físico-econômica e afetiva dos seres e de seu habitat, tanto daqueles do presente quanto daqueles do porvir, surgem sempre como condições fundante da vida, impondo aos agentes político-jurídico-econômico-sociais a tarefa de agirem no sentido de permitir e viabilizar que a todos seja consignada a possibilidade de usufruí-los em benefício próprio e comum ao mesmo tempo. Assim, como os direitos humanos se dirigem a todos, o compromisso com

²¹ LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo. A sociedade global e a questão ambiental. In: CAVALCANTI, Clóvis(org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 4. ed. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

²² BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1999. p. 63.

²³ LUNELLI, Carlos Alberto. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do Contempt of Court. In: LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson (org.). *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 147.

sua concretização caracteriza tarefa de todos, em comprometimento comum com a dignidade comum.²⁴

A institucionalização de direitos e garantias do ser humano, que visa o respeito a sua dignidade através de sua proteção contra o comando do poder estatal e a afirmação de condições mínimas de vida e de desenvolvimento da personalidade humana, pode ser definido como direitos humanos fundamentais.²⁵

Canotilho, ao tratar do Sistema dos Direitos Fundamentais, inicia distinguindo o que seria direito do homem e direitos fundamentais, de modo que o primeiro, são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista), com caráter inviolável; enquanto, o segundo, são direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados no tempo e no espaço, vigentes numa ordem jurídica existente.²⁶

Aos direitos fundamentais, portanto, compete a função de direito de defesa dos cidadãos sob dupla perspectiva, assim ensina Canotilho:

(1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).²⁷

No que tange ao conceito meio ambiente, necessário ressaltar que a preocupação jurídica com a qualidade de vida e a proteção do meio ambiente como bem difuso é recente. Pode-se afirmar, que o conceito engloba imprescindivelmente, o homem e natureza, ao passo que ocorrendo um dano ao meio ambiente, este se estenderá a coletividade humana, haja vista que se trata de um bem difuso.²⁸

O conceito de “*meio ambiente*” no Brasil, surge com o advento da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que menciona como sendo “o conjunto de condições, leis,

²⁴ MORAIS, José Luís Bolzan de. De Sonhos feitos, desfeitos e refeitos vivemos a globalização. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 55.

²⁵ MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 39.

²⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e a teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 387.

²⁷ Idem, p. 401.

²⁸ MORATO LEITE, José Rubens. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 69-71.

influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.²⁹

Edis Milaré, ao tratar do conceito de meio ambiente menciona:

No conceito jurídico de meio ambiente podemos distinguir duas perspectivas principais: uma *estrita* e outra *ampla*. Numa visão estrita, o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e suas relações com o ser vivo. Tal noção, é evidente, despreza tudo aquilo que não seja relacionado com os recursos naturais. Numa concepção ampla, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia, o meio ambiente abrange toda a natureza original(natural) e artificial, bem como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema, de um lado como *meio ambiente natural*, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela fauna e pela flora, e, do outro, com o *meio ambiente artificial* (ou humano), formado pelas edificações e equipamentos produzidos pelo homem, enfim, assentamentos de natureza urbanística.³⁰

No entendimento de José Afonso da Silva:

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida de todas as formas.³¹

Um conceito mais atualizado compreende aspectos relacionados ao meio ambiente natural e a situação do homem, seria uma definição mais ampla, que aceita vários elementos como valores, instituições, tecnologias, organização social, princípios etc. Portanto, de um lado meio ambiente refere-se aos bens naturais e a proteção destes bens, relacionados ao ecossistema; por outro, abrange o patrimônio cultural e a sadia qualidade de vida do ser humano, ou seja, uma visão antropocêntrica, relacionada à qualidade de vida do ser humano.³²

Conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988, a defesa do meio ambiente foi elevada à condição de princípio constitucional, não apenas princípio da ordem econômica, mas uma garantia constitucional, um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.³³

A Declaração Universal de 1948 contribuiu para essa passagem dos direitos humanos à categoria de direitos universais e positivos, pois seus princípios passaram a englobar todos

²⁹ Artigo 3º da Lei nº 6.938/81.

³⁰ MILARÉ, Edis. *Ação Civil Pública. Lei 7.347/85 – Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 202.

³¹ AFONSO DA SILVA, José. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 1995. In: MORATO LEITE, op. cit., p. 69-71.

³² Idem, p. 81.

³³ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 70.

os homens, assegurando através de uma estrutura jurídica a proteção dos mesmos. Todavia, há uma dificuldade atuando contra esse objetivo assecuratório dos direitos fundamentais, pois percebe-se a dificuldade de ordem jurídico-política ligada à natureza da comunidade internacional às relações inter-estatais.

Desta forma, pode-se perceber, que os mecanismos próprios à ordem jurídica nacional assentam-se no poder e àqueles da comunidade internacional e limitam-se à capacidade de influência, que de certa forma impedem de fazer cumprir as decisões. Neste ponto, diversas questões são enfrentadas, pois, além de existirem incompatibilidades entre liberdades e poderes para a realização dos direitos fundamentais, são primordiais condições estruturais e objetivas, vinculadas às condições econômicas do Estado.

1.3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS DIMENSÕES

Na década de 60, surge uma nova categoria de direitos humanos, ou seja, os direitos de terceira geração. Tais direitos, segundo ensina Canotilho, reconduzir-se-iam a três categorias: direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e de solidariedade.

Estes últimos direitos, esclarece o autor, *“pressupõem o dever de colaboração de todos os estados e não apenas o actuar activo de cada um e transportam uma dimensão colectiva justificadora de um outro nome dos direitos em causa: direitos dos povos”*.³⁴

Os referidos direitos muitas vezes são chamados de direitos de quarta geração. A primeira corresponde aos direitos de liberdade; a segunda, aos direitos democráticos de participação política; a terceira, os direitos sociais e dos trabalhadores; a quarta, os direitos dos povos.

Canotilho, ao citar José Manuel Pureza, ensina:

A discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem econômica internacional, da participação no patrimônio comum, da nova ordem de informação, acabou por gerar a ideia de terceira (ou quarta geração): direito à autodeterminação, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito a um meio ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito a paz e direito ao desenvolvimento.

[...]

Critica-se a précompreensão que lhes está subjacente, pois ela sugere a perda de relevância e até a substituição dos direitos das primeiras gerações. A ideia de *generatividade geracional* também não é totalmente correcta: os direitos são de todas as gerações. Em terceiro lugar, não se trata apenas de direitos com um suporte colectivo – o direito dos povos, o direito da humanidade. Neste sentido se fala de *solidarity rights*, de direitos de solidariedade, sendo certo que a solidariedade já era uma dimensão indimensional dos direitos econômicos, sociais e culturais.

³⁴ CANOTILHO, op. cit., p. 380.

Precisamente por isso, preferem hoje os autores falar em três dimensões de direitos do homem (E. Riedel) e não em de três gerações.³⁵

A elaboração de novos direitos implicou a criação de direitos que não seriam mais favoráveis individualmente, mas sim que abrangeria vários indivíduos que se reúnem diante de uma determinada situação comum, passando uma ideia de compartilhamento de situações, de fomentação do caráter solidário do homem, de modo a compreender uma espécie de destino comum que os liga aos demais. São os direitos humanos de solidariedade, que tem como destinatário o próprio gênero humano. Tais direitos emergem da compreensão da necessária preservação do meio ambiente como garantia de sobrevivência.³⁶

A mutação nos direitos humanos refere-se à passagem das liberdades para os poderes e, logo, para a solidariedade, sem causar qualquer razão para o enfraquecimento do anterior.³⁷

Conforme ensina José Luiz Bolzan de Moraes:

Percebe-se nesse percurso a transposição dos chamados direitos de primeira geração (direito de liberdade), circunscritos às liberdades negativas como oposição à atuação estatal, para os de segunda geração (direitos sociais, culturais e econômicos) vinculados à positividade da ação estatal e preocupados com a questão da igualdade, aparecem como pretensão a uma atuação corretiva por parte dos Estados e, posteriormente, os de terceira geração que se afastam consideravelmente dos anteriores por incorporarem, agora sim, um conteúdo de universalidade não como projeção, mas como compactuação, comunhão, como direito de solidariedade, vinculados ao desenvolvimento, à paz internacional, ao meio ambiente saudável, à comunicação.³⁸

Ao tratar de questões como os novos direitos, Santili faz algumas considerações com relação aos direitos de terceira geração. Segundo a autora, os novos direitos rompem com os paradigmas da dogmática tradicional, contaminada “*pelo excessivo formalismo, pela falsa neutralidade política e científica e pela excessiva ênfase nos direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista, de inspiração liberal.*”³⁹

Os mencionados novos direitos, nada mais são que uma conquista da sociedade através de lutas democráticas e, por sua vez, possuem natureza emancipatória, pluralista, de ordem coletiva e indivisível. Diante deles, novos desafios são estabelecidos à ciência jurídica, seja do ponto de vista doutrinário conceitual e de sua concretização. Os novos direitos não se emolduram entre o dualismo público-privado, mas sim, dentro de um espaço público não-

³⁵ CANOTILHO, op. cit., p. 380-381.

³⁶ MORAIS, José Luis de. *Do Direito Social aos Interesses Transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 164.

³⁷ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 164.

³⁸ MORAIS, op. cit., p. 162.

³⁹ SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Pierópolis, 2005. p. 57.

estatal, sendo classificados como direitos de “terceira dimensão”, haja vista que são de titularidade coletiva e não individual.⁴⁰

Assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um direito fundamental e, muito embora não previsto de forma explícita na Constituição, a doutrina já reconhece seu caráter fundamental. Logo, o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado já é reconhecido em convenções e documentos internacionais e é considerado como direito de terceira geração, diante sua natureza coletiva. A proteção ambiental definitivamente deixa de ser um interesse menor no ordenamento, e, através da Constituição, o meio ambiente é erguido ao ponto máximo.⁴¹

Portanto, que os direitos humanos de terceira geração ultrapassam o indivíduo, o grupo, do Estado, tendo como destinatário o gênero humano e abrangendo o desenvolvimento, à paz, o meio-ambiente, diz-se que é o direito ao desenvolvimento (sustentado).⁴² Os direitos de terceira geração são direitos transindividuais, de várias pessoas, mas não pertencem a ninguém isoladamente.

Deste modo, são as pretensões transindividuais que buscam soluções jurídicas e uma nova visão dos operadores do Direito diante das políticas públicas adotadas, de modo a exigirem uma maior efetividade e aplicação da norma constitucional.

O aparecimento desses novos direitos impõe que os estudiosos pisem no plano constitucional, haja vista que as instituições e o indivíduo estão dentro de uma sociedade técnica, informativa e, segundo parte da doutrina, de risco, que força o jurista constitucional a preocupar-se com o espaço entre a técnica e o direito.⁴³

No plano constitucional, há de se prestar maior atenção a determinados problemas como: a crise de representação, do envolvimento dos direitos constitucionais nacionais pelo direito constitucional internacional e pelo direito constitucional comunitário e do surgimento de novos direitos e deveres. Dentro desse contexto, Norberto Bobbio refere “*que uma coisa é falar dos novos direitos cada vez mais extensos, e justificá-los como argumentos convincentes; outra é garantir-lhes uma proteção efetiva*”.⁴⁴

Portanto, uma visão democrática do direito ambiental promoverá uma gestão participativa no Estado, estimulando o exercício da cidadania, objetivando um gerenciamento de toda a questão ambiental. Garantir uma proteção efetiva do meio ambiente passa a ser um

⁴⁰ SANTILLI, op. cit., p. 57.

⁴¹ CANOTIHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (organizadores). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 93.

⁴² MORAIS, op. cit., p. 166.

⁴³ CANOTILHO, op. cit., p. 27.

⁴⁴ BOBBIO, op. cit., p. 63.

grande desafio para a sociedade e o Estado, ao passo que o exercício da cidadania ainda se mostra vacilante⁴⁵.

Os atos da administração pública apresentam-se, muitas vezes, viciados/manipulados, e o judiciário diante de um cenário de desequilíbrio, não possui meios de resolver questões ambientais de emergência, diante de um ordenamento jurídico enraizado. Diversos são os desafios para que se caminhe em busca de uma maior proteção ambiental, contudo, já é gratificante constatar que a legislação volta-se para este aspecto, abrindo caminhos para uma melhor gestão ambiental e incluindo nela o indivíduo.

2. OS RESÍDUOS SÓLIDOS COMO RESULTADO DO CONSUMO E A LEGISLAÇÃO VIGENTE

As reflexões acerca da produção e do consumismo da sociedade direcionam o estudo do direito ambiental para uma perspectiva de sua relação com as pessoas, seja no que diz respeito à responsabilidade pelos danos ambientais, à tutela judicial dos interesses difusos e às abordagens preventivas, vistas do ponto dos impactos gerados pelas atividades industriais ou produtivas.

Correntes filosóficas, como Bauman, Deleuze e Guattari inspiram a reflexão acerca da sociedade de consumo e da cultura de consumo, diante tamanha complexidade da expressão consumo e suas diferentes inter-relações através das ciências sociais e humanas. O surgimento de uma classe consumidora global, a partir da modernidade industrial, desencadeia uma série de novas concepções doutrinárias, como por exemplo: sociedade pós-moderna descrita por Zygmunt Bauman e Frederic Jameson, modernidade tardia e reflexiva de Anthony Giddens, sociedade de risco de Ulrich Beck, sociedade do espetáculo de Guy Debord, dentre outras.⁴⁶

Bauman, ao analisar os aspectos da globalização e do atual período da sociedade, ainda apresenta algumas limitações as definições empregadas, concluindo que a sociedade no atual estágio moderno seria a definida por Giddens; segundo estágio moderno, por Beck; supramoderna, por Balandier.⁴⁷

A Revolução Industrial é o marco para o surgimento do alicerce econômico das sociedades modernas. No século XVII, surge na população uma aptidão para as compras

⁴⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p.151

⁴⁶ TAVARES, Fred; IRVING, Marta de Azevedo. *Natureza S.A.: o consumo verde na lógica do Ecopoder*. São Carlos: RIMA Editora, 2009. p. 10.

⁴⁷ BAUMAN, *Globalização: as consequências humanas*. op. cit., p. 88.

supérfluas, ocorrendo uma mudança de atitude mental por parte dos consumidores, os quais mostram uma nova disposição para adquirir bens, tornando-se a emulação social a chave para a procura do consumidor. A instituição de uma classe ociosa visando status e o consumo de bens como produção de riquezas, faz desencadear outro fenômeno, que é o aparecimento de uma classe intermediária, a qual passa a imitar os ricos na sua extravagância.⁴⁸

Outras questões relacionadas com o surgimento da sociedade de consumo são a revolução cultural, que ocorreu na Inglaterra, a qual teve como característica uma mudança na ordem de valores e atitudes, pois estimulou a substituição do ascetismo pelo hedonismo, bem como o surgimento das técnicas de marketing e publicidade, que despertam o desejo e o consumo por novos produtos.

Determinados períodos tornam-se marcos de toda essa evolução desencadeada pelo consumo, pode-se destacar: (i) em 1920, o marketing e a publicidade propagam ideias de uma vida moderna e a mecanização gerada pelo fordismo, auxilia na criação de bases para o consumo contemporâneo de bens; (ii) na década de 1950, após a segunda guerra, ocorre a explosão do consumo por meio da televisão, através de uma cultura de massa, do conformismo, neste momento a cultura torna-se mercadoria, surge o princípio do marketing do mercado-alvo, que visa a moldar o perfil dos consumidores, nasce o conceito de sociedade global; (iii) a partir da década de 1980, o consumidor passa a ser o gestor do próprio produto que consome, a individualização desenvolvida pelo marketing faz desenvolver novos apelos comunicacionais, relacionados a uma dimensão imaterial, sendo a importância das marcas também um ponto de destaque; (iv) em decorrência de todos esses avanços, em 1990, diante do apelo a ecologia e da natureza, como valores coletivos do novo século, surge o consumo de produtos e marcas verdes, demonstrando novos modos de consumir.⁴⁹

Para Bauman, a questão central da sociedade de consumo está ligada ao desejo, que remeta a ideia de insaciabilidade, de modo que são efêmeros, evasivos, voláteis e perpétuos. Essa lógica pós-moderna descrita por Bauman, remete a ideia de um capitalismo leve e fluido, desterritorializado, móvel, sem fronteiras. Conforme já colocado inicialmente, para o autor, a sociedade de consumo é retratada como pós-moderna (Modernidade Líquida), a qual enfatiza a importância permanente de novos objetivos, da busca pelo mais, pelo melhor, de forma inacabada. A liberdade de escolha é atributo do consumidor, todavia, seria uma liberdade vazia, incapaz de identificar possibilidades.⁵⁰

⁴⁸ TAVARES, op. cit., p. 11

⁴⁹ Idem, p. 13-23.

⁵⁰ BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. op. cit., p. 92.

A pós-modernidade se propõe a romper com a modernidade, todavia, na atualidade, percebe-se que ambos os sistemas convivem, haja vista o não rompimento com as antigas estruturas propostas pela modernidade. Segundo Anthony Giddens, a perspectiva “pós-moderna” vê uma pluralidade de reivindicações heterogêneas de conhecimento, enquanto, a “modernidade” vincula-se a estilo, costume de vida ou organização social, que emergiram na Europa no século XVII.⁵¹

Neste cenário pós-moderno, o ambiente deixa de ser tratado como elemento de exploração do racional sobre o mineral, o vegetal e o irracional, de modo a inserir-se no contexto humano. A industrialização e o consumo são os responsáveis pela extinção de várias espécies de animais e vegetais, pela exaustão dos recursos hídricos e minerais, pela destruição da camada de ozônio, com o perigo de levar à extinção a própria raça humana. Logo, a sociedade criada pela modernidade entra crise no momento que percebe a ameaça a sua própria espécie. A pós-modernidade surge como elemento possível de debater os parâmetros instituídos e questionar a realidade.⁵²

Diante os padrões elevados de consumo, a questão dos resíduos passa a ser um dos temas centrais dentro dos debates em matéria ambiental. No Brasil, a urbanização deu-se de forma heterogênea e desequilibrada, os grandes centros passaram a ter um crescimento significativo após a migração campo-cidade e, os resíduos, diante do crescimento das grandes cidades, passa ser um problema constante em que pese o seu gerenciamento.

Ao abordar o tema dos resíduos, Denise Okada, destaca que a problemática entorno do tema envolve duas pontas, na ponta final encontra-se a realidade dos resíduos e possíveis soluções e, na ponta inicial, a geração dos resíduos. A problemática, independente das pontas do problema, engloba todos os direitos fundamentais da pessoa humana relacionados ao seu bem-estar e a uma vida digna, bem como dizem respeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; à saúde, habitação, lazer, segurança, trabalho; às cidades sustentáveis.⁵³

Segundo a autora, falar sobre lixo e resíduo implica em pensar na sua geração. A Agenda 21, documento elaborado na Eco-92, contempla os compromissos assumidos pelos países signatários e representa um marco na reformulação da visão de impacto ambiental das atividades humanas, principalmente no que se refere às atividades de produção e consumo.

⁵¹ GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. *Direito Ambiental e Biodireito da modernidade à pós-modernidade*. Caxias do Sul: Educs, 2008. p. 22.

⁵² PEREIRA, op. cit., p. 29.

⁵³ OKADA, Denise Setsuko. Resíduos – Consumo e pós-consumo. IN: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. *Cidades Sustentáveis no Brasil e sua Tutela Jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumn Juris, 2009. p. 127.

Desta forma, repensar o consumo passa ter importância ao passo que nossa Constituição determina que é dever de todos zelar pela qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Portanto, é imprescindível pensar o fenômeno da sociedade de consumo e a cultura do descartável, do desperdício.⁵⁴

Resíduos são gerados o tempo todo, todos consomem, logo, todos são agentes ativos e sujeitos passivos da degradação ambiental e, conseqüentemente, responsáveis pela manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que possibilite uma vida com saúde, qualidade e dignidade. Todavia, para tanto, necessário torna-se travar uma batalha contra o desperdício, bem como frear o consumismo, de modo que as políticas públicas de resíduos possam realmente ser efetivas.

Os padrões elevados de consumo desencadeiam uma produção alarmante de resíduos, ao passo que o estudo de conceitos acerca do tema, da legislação vigente e do comportamento da sociedade, diante de uma política nacional de resíduos em vigor, é fundamental para uma melhor compreensão das propostas apresentadas pelo legislador quanto à gestão dos resíduos sólidos.

Neste compasso, a busca pelo desenvolvimento sustentável exige cada vez mais do legislador soluções efetivas visando um melhor aproveitamento dos recursos naturais, juntamente, exige que sejam tomadas posturas preventivas que possam reduzir os impactos ambientais. Maior produção e consumo denota maior quantidade de resíduos sólidos e sua gestão é um dos grandes desafios da atualidade.

2.1 INICIATIVAS AMBIENTAIS VOLTADAS PARA O MEIO AMBIENTE NOS PLANOS INTERNACIONAL E NACIONAL

Durante a segunda metade do século XX surgiram iniciativas voltadas as questões ambientais, registrando o início da preocupação mundial sobre a necessidade de proteger e defender o meio ambiente.

Na década de 1960 um grupo de cientistas elaborou o Relatório nos Limites do Crescimento, o qual destacava a impossibilidade de um crescimento indefinido em um mundo finito⁵⁵, como neste planeta. O grupo de cientistas, chamado de Clube de Roma, difundia a

⁵⁴ AHMED, COUTINHO, op. cit., p. 127.

⁵⁵ SANTANELLA, Sandra Tédde; MATOS BRITO, Ana Emília Ramos de; PEREIRA DA COSTA, Francisco de Assis; CASTILHO, Natalia Martinuzzi; DE MIO; Geisa Paganini; FERREIRA FILHO, Edward; LEITÃO, Renato Carrahá; SALEK, Jacira Mota. *Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira*. Fortaleza: UFC, LABOMAR, NAVE, 2014. p. 45.

ideia de que apenas ações de redução do crescimento da população e das atividades industriais, relativas ao consumo de recursos naturais, impediriam uma catástrofe global.

Em 1969 a Lei de Política Ambiental Americana (National Environmental Policy Act – NEPA, EUA), criada no intuito de instituir um controle rigoroso aos impactos ambientais potenciais gerados por grandes empreendimentos ou por políticas estatais, colaborou com a proposta da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), de modo que esse tipo de informação quanto a influência do meio ambiente passou a ser incluído nas decisões políticas e planejamentos.

A partir de 1972 emerge uma preocupação mais ordenada com os modelos de desenvolvimento. A Conferência de Estocolmo, realizada na Suécia, foi a 1ª Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente, que reconhece as interferências humanas causadoras da poluição ambiental e busca um equilíbrio entre os aspectos ecológicos e econômicos. Na conferência, de um lado encontravam-se os países desenvolvidos, que já tinham esgotado os recursos naturais através do desenvolvimento, impondo exigências complexas acerca do uso desses recursos, de outro, os países em desenvolvimento, como problemas de miséria, fome, precisando da industrialização e do desenvolvimento econômico, questionando as recomendações dos países ricos.

Da conferência resultou a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente composta por 23 princípios e a criação, pela Assembleia Geral da ONU, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), de modo a coordenar as iniciativas mundiais de proteção ambiental.

Surge então, a partir da década de 80, um conceito de novo modelo de desenvolvimento com enfoque na preservação ambiental, que procurava equilibrar o crescimento econômico e social com a gestão ambiental racional.

No ano de 1983, as Nações Unidas com o objetivo de recolher informações e elaborar um relatório sobre a ligação entre o ambiente e o desenvolvimento, criou a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento ou Comissão Brundtland. A comissão, em 1987, publicou o Relatório Brundtland, também chamado Nosso Futuro Comum, relatório final da Comissão, definindo o termo desenvolvimento sustentável como “um modelo de desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”.

Ainda internacionalmente, em 1987 foi firmado um acordo para redução na camada de ozônio no Protocolo de Montreal no Canadá. No ano seguinte, a ONU criou o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change

– IPCC), para avaliação da influência humana nas mudanças de clima, que em 1990 apresentou dados científicos alertando o mundo sobre o aquecimento global, provocado sobretudo pela emissão de gases causadores do efeito estufa, liberados através dos combustíveis fósseis, com destaque ao monóxido de carbono, e recomendou a redução de 60% desses gases.⁵⁶

No Brasil, em janeiro de 1992, aconteceu a Conferência Rio-92, ou Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), organizada pelo ONU com a participação de 175 países. Decorrentes da conferência, algumas ações foram adotadas, as quais pode-se citar: Convenção sobre Mudanças do Clima, as Convenções sobre a Biodiversidade e a Declaração sobre Florestas. Neste encontro foram aprovados documentos como a Declaração do Rio e a Agenda 21, ambos reconheceram o desenvolvimento sustentável como imperativo para a conciliação entre o progresso e a consciência ecológica, bem como, acrescenta a paz e o desenvolvimento social como um de seus fins.

Importante destacar, que a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento buscou nortear um comportamento diferenciado do ser humano no planeta, atendendo a preservação dos recursos naturais na busca de uma melhor qualidade de vida para todos os seres humanos. Em que pese a Agenda 21, a mesma tratou de questões relativas ao desenvolvimento socioeconômico e suas dimensões, à conservação e administração de recursos para o desenvolvimento e ao papel dos grandes grupos sociais de que atuam nestes processos. Apontou também, planos, programas e projetos que visavam dar condições ao estabelecimento do desenvolvimento sustentável.

Diante da preocupação com as questões climáticas, em 1995, em Berlim (Alemanha), realizou-se a 1ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP 1), com a finalidade de definir ações para redução da emissão de gases causadores do aquecimento global. Na sequência, em 1996, em Genebra (Suíça), ocorreu a 2ª Conferência das Partes (COP 2), no intuito de fixar metas obrigatórias para a redução global de emissão de gases, dando destaque aos países desenvolvidos.

Outro marco mundial em favor do meio ambiente aconteceu em 1997, na cidade de Quioto (Japão), definindo metas para redução de gases de efeito durante o período de 2008 a 2012, o documento chamou-se Protocolo de Quioto assinado por 84 países. Os aspectos ambientais de Quioto foram levados em conta também em 2001 pela COP-6 ½, realizada na Alemanha, e a COP-7, realizada em Marrakesh (Marrocos), contudo, nesta oportunidade os

⁵⁶ SANTANELLA, MATOS BRITO, PEREIRA DA COSTA, CASTILHO, DE MIO, FERREIRA FILHO, LEITÃO, SALEK, op. cit., p. 48.

Estados Unidos anunciaram sair do acordo por achar prejudicial ao seu desenvolvimento econômico e questionaram a ausência de metas de redução de emissão de gases de efeito estufa para nações em desenvolvimento.

Em 2002, em Joanesburgo (África do Sul), ocorreu a 3ª Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio+10, cujos principais documentos elaborados foram a Declaração Política de Joanesburgo, com 37 princípios e um Plano de Ação.

Realizada a conferência, pode-se perceber que os problemas previstos na Conferência de Estocolmo permaneciam e, os compromissos assumidos na Rio-92, não teriam sido cumpridos pelos Estados.

Com relação ao Protocolo de Quioto, o mesmo entrou em vigor apenas em 2005, quando os países começaram a cumprir as metas e a demanda de compra e venda de créditos de carbono aumentou.

Em 2007, na 13ª Conferência da ONU para Mudanças Climáticas (CPO-13), realizada em Bali (Indonésia), a proteção das florestas passou a fazer parte da pauta de discussões abrindo caminho para um novo acordo, também foram propostos incentivos de tecnologias limpas como Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Após vieram a 15ª e 16ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, COP-15 e COP-16, as quais trataram sobre a pegada do carbono, que nada mais é que uma medida referente ao impacto das atividades humanas sobre as emissões de gases do efeito estufa, de modo a melhor conduzi-lo com a quantidade de dióxido de carbono equivalente liberada na realização de cada atividade, bem como foram discutidas questões econômicas, que resultou no Acordo de Copenhague e, por fim, no Protocolo de Quioto. As declarações e acordos decorrentes das conferências da ONU tornaram-se os principais documentos indicadores dos caminhos do desenvolvimento sustentável, todavia, são apenas princípios e normativas internacionais que não são tratados com adesão automática através da sua divulgação.⁵⁷

A Carta da Terra tornou-se um documento importante que surgiu como uma declaração universal, estudada em 1997, por recomendação da Comissão de Brundtland e indicada como meta na Eco-92. O documento trouxe princípios fundamentais como: respeito à vida e à sua diversidade, manutenção e recuperação dos sistemas ecológicos, promoção e prática da paz, democracia, justiça social e econômica.

⁵⁷ SANTANELLA, MATOS BRITO, PEREIRA DA COSTA, CASTILHO, DE MIO, FERREIRA FILHO, LEITÃO, SALEK, op. cit., p. 51.

Os cientistas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) referiram que a temperatura do Planeta subiu 0,76°C no século XX e, havendo continuidade nas emissões de carbono, as consequências seriam alarmantes, assim como, o acúmulo de resíduos sólidos significaria uma grande preocupação pelos efeitos à natureza e à saúde pública.

A maior conferência ambiental global aconteceu no Brasil, de 13 a 22 de junho de 2012, vinte anos após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada Rio+20 ou Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de aferir os avanços e as limitações da conferência anterior. Os temas em destaque na conferência foram a economia verde em desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza, contando com a participação de mais de 190 países. Novos conceitos sobre o que produzir e consumir foram introduzidos na agenda política e econômica global.

Muito embora os esforços traçados na conferência tenham sido abrangentes, os resultados foram considerados insignificantes e fracos por muitos especialistas. Alguns fatores são elencados como consequências: (i) os representantes dos EUA, Alemanha e Japão não participaram ou não se comprometeram com as metas traçadas, sendo eles os grandes emissores de gases de efeito estufa; (ii) não foi criado um fundo para medidas de desenvolvimento sustentável; (iii) a proposta dos objetivos de desenvolvimento sustentável deveria estar vinculada aos princípios de responsabilidade comuns, de forma a diferenciar país-poluidor de país-pagador, impedindo maiores dificuldades para o desenvolvimento dos países com índices de pobreza; (iv) a economia verde apresentou-se insuficiente pelos participantes da Cúpula, por não se opor nem mostrar capacidade de superar a atual fase de crise financeira do capitalismo, questionando o superestímulo ao consumo e a apropriação das novas tecnologias; (v) a proteção dos oceanos foi ignorada; (vi) houve lacunas e falta de vontade política no momento de colocar em prática os acordos internacionais, a Agenda 21, os Princípios decorrentes da Rio-92.⁵⁸

O ponto positivo da conferência foi a difusão da luta por um planeta melhor não somente pelos governos, mas também pela sociedade, de modo que a Declaração Final da Cúpula dos Povos conclama os povos a permanecerem organizados e levarem aos seus territórios a mensagem de luta contra os malefícios do capitalismo, e por um modelo de desenvolvimento social e ambientalmente sustentável.

⁵⁸ SANTANELLA, MATOS BRITO, PEREIRA DA COSTA, CASTILHO, DE MIO, FERREIRA FILHO, LEITÃO, SALEK, op. cit., p. 53.

No Brasil, antes da manutenção do meio ambiente estar assegurada pela Constituição de 1988, diversas foram as normas infraconstitucionais que trataram separadamente a matéria, conforme a necessidade da época. Os primeiros códigos relacionados ao ambiente foram: o Código das Águas, o Código Florestal e o Código de Mineração. No ano de 1940 foi criado o Código Penal, o qual previa penas para práticas que comprometiam a saúde pública e, indiretamente, o meio ambiente.

Dos textos legislativos mais importantes se destacam o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/67), o Código de Pesca (Decreto-lei nº 221/67) e o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67).

A Secretária Especial de Meio Ambiente (SEMA) foi criada em 1973, época em que a economia do país parecia se sobrepôr e desvincular-se das questões ambientais. A SEMA coube o comando da proteção ambiental completando a legislação através de atos normativos.

O conceito jurídico de meio ambiente foi definido pela Lei de Políticas Públicas do Meio Ambiente, Lei nº 6.938 de 1981, como sendo um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida, em todas as suas formas. Através desta lei, surgiram, no Brasil, instituições voltadas para o meio ambiente como, por exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a função de assessorar o Governo Federal nas decisões relacionadas ao meio ambiente e recursos naturais e deliberar sobre normas relacionadas ao ambiente.

Criado em março de 1985, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente substituindo a SEMA, que, posteriormente, foi extinto sendo substituído pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Destaca-se também, a edição da Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85, a qual regula a ação civil pública como instrumento de defesa do meio ambiente e dos direitos difusos e coletivos, fazendo com que os danos ao meio ambiente pudessem efetivamente aproximar-se do Poder Judiciário.

A defesa do meio ambiente na Constituição Federal Brasileira de 1988 foi elevada à condição de princípio constitucional, não apenas princípio da ordem econômica, mas uma garantia constitucional, um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição Federal dedica um capítulo inteiramente ao meio ambiente e em diversos outros artigos em que também trata do assunto.

Com a promulgação da Constituição, através da Lei Federal nº 7735/89, foi criado o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis) e, em 1992, a

criação do Ministério do Meio Ambiente. No Estado do Rio Grande do Sul, um marco importante foi em 1991, a criação da FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental).

A Lei nº 9.985/00 instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), definindo as chamadas Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

A Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, regulamenta instrumentos importantes da legislação ambiental como a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica e a responsabilização penal da pessoa jurídica.

A inclusão de uma postura ambiental ocorreu de forma gradativa e as concepções acerca do desenvolvimento sustentável passaram a ser consideradas de forma ampla, contemplando as dimensões ambiental, social e econômica, exigindo alterações políticas interna e externa dos países para o seu devido enquadramento nas políticas ambientais e nas estratégias de desenvolvimento.

A Rio-92 foi um despertar para as questões ambientais no Brasil, de modo que para a elaboração da Agenda 21, houve uma grande participação popular, acadêmica, de membros de instituições públicas e ONGS. Pode-se ver que Estados e Municípios assumiram compromissos de planejamento ambiental, resultando da Agenda 21 dois documentos: o Resultado da Consulta Nacional e as Ações Prioritárias.

Cerca de 40 mil pessoas de todo Brasil se envolveram com a fase de construção da Agenda 21, no período de 1996 a 2002, sob a supervisão da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, documento que passou a ter condição de Programa do Plano Plurianual, de 2004 a 2007. A Agenda 21 brasileira, prova ser um instrumento eficiente para processo de união da sociedade, compreendendo conceitos de cidadania e de sua aplicação, tornando-se um dos fundamentais instrumentos de formação de políticas públicas no Brasil.⁵⁹

Atualmente, diversas áreas estão inter-relacionadas, logo, a política ambiental deixou de ser competência apenas dos órgãos ambientais. Os vários Órgãos Públicos e Ministérios precisam estar envolvidos com a agenda ambiental, é o chamado Princípio da Transversalidade, que advém do tratamento sistêmico e transversal dado à temática do meio ambiente na própria Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional.

⁵⁹ SANTANELLA, MATOS BRITO, PEREIRA DA COSTA, CASTILHO, DE MIO, FERREIRA FILHO, LEITÃO, SALEK, op. cit., p. 57.

Diante das políticas ambientais, compreender a evolução legislativa da questão dos resíduos sólidos no país é um dos pontos fundamentais, haja vista que a discussão em torno da Política Nacional de Resíduos Sólidos estendeu-se por 21 anos no Congresso Nacional. Ainda, marcou o início de uma forte articulação institucional envolvendo a União, os Estados, os Municípios, o setor produtivo e a sociedade civil, na busca de soluções para os graves problemas causados pela gestão inadequada dos resíduos, que compromete a qualidade de vida dos brasileiros.

2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS COMO FONTE NORTEADORA DE CONCEITOS E OS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VINCULADOS

As leis ambientais viabilizam a Política Ambiental Brasileira, uma vez que são de iniciativa dos Poderes Executivos, Legislativo ou de iniciativa popular, com a necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional. Aprovada a lei, passa então a ser regulamentada pelo Poder Executivo, que providencia seu detalhamento. No caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), essa abrange Estados e Municípios, precisando de leis estaduais e municipais, além de atos normativos próprios para criar ou discriminar as normas para aplicação da lei.

Em matéria de competência, a Constituição Federal atribuiu competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre as questões ambientais. O artigo 24 e seus parágrafos regulamentam o exercício dessa competência concorrente, tendo em vista que cabe a União estabelecer as normas gerais e aos Estados as normas suplementares, caso não haja lei federal sobre o assunto. Os Municípios, muito embora sem competência legislativa para a área ambiental e diante da necessidade de resolver questões emergências nesta área, acabaram criando diretrizes locais sobre os serviços de coleta e destinação de resíduos sólidos, ainda antes da Lei 12.305/2010.

Da Constituição Federal de 1988, extraem-se os princípios de Direito Ambiental, tais como da participação popular, do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução, etc. Também dispõe sobre a base de institutos administrativos de Direito Ambiental, ou seja, os instrumentos processuais destinados à tutela ambiental, a ação popular e a ação civil pública; o estudo do impacto ambiental; e, sobre os principais temas de direitos humanos e de direito econômico em torno da questão ambiental.⁶⁰

⁶⁰ FIGUEIREDO, op. cit., p. 70.

Nela também encontramos a base de institutos administrativos de Direito Ambiental, ou seja, os instrumentos processuais destinados à tutela ambiental, a ação popular e a ação civil pública; o estudo do impacto ambiental; os principais temas de direitos humanos e de direito econômico em torno da questão ambiental. Primeiramente, o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, refere que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, referindo que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Já o artigo 20 da Constituição preocupou-se em assegurar como bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.

Na sequência, em que pese a matéria de competência ambiental, foram definidas as competências dos diversos entes da federação, conforme dispõe o artigo 23, nos incisos IV e VII, quanto a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios na proteção do meio ambiente, combate à poluição em qualquer de suas formas e na preservação das florestas, da fauna e da flora. Com relação a competência concorrente, fica determinado que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; bem como a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

Ainda quanto a competência, o artigo 91 do texto constitucional define as funções e competências do Conselho de Defesa Nacional, órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, determinando que compete ao mesmo propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

Diante da matéria de ordem econômica e financeira, o artigo 170 do texto constitucional relata que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado o princípio de defesa do meio ambiente.

O legislador também preocupou-se em tratar da função social da propriedade rural quanto a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, para tanto o artigo 186, da Constituição Federal, determina que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Ampliando ainda mais a proteção do meio ambiente, o artigo 200 abrange o sistema único de saúde, de modo que a ele compete, além de outras atribuições, participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

O *caput* do art. 225 estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo ou preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Percebe-se, que a Constituição da República considera o meio ambiente como um bem público, tendo em vista o uso coletivo, referindo nos parágrafos do artigo 225, que incumbe ao Poder Público: (i) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (ii) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (iii) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (iv) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (v) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (vi) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; e, por fim, (vii) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Diante dos danos ao meio ambiente, fica determinado que àquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei, segundo disciplina o

§ 2º do mesmo artigo. Ainda, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Por fim, o mesmo dispositivo, em seu § 4º, determina que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Também mencionam os parágrafos 5º e 6º, que são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e, que as usinas que operem com reator nuclear, deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

O conceito jurídico de meio ambiente foi definido pela Lei 6.938/81, Política Nacional do Meio Ambiente, como sendo um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida, em todas as suas formas. A lei foi considerada o passo mais importante na concretização do direito fundamental ao meio ambiente até a atualidade, de forma a originar órgãos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).⁶¹ Como principais pressupostos, a lei assinala: (i) o meio ambiente é um bem público e deve ser protegido do uso coletivo; (ii) o solo, subsolo, a água e o ar devem ser usados de modo racional e estão sujeitos à fiscalização; (iii) a proteção do meio ambiente deve ser assegurada por preservação e sistemas ecológicos naturais (ecossistemas), recuperação de áreas ameaçadas de degradação e controle da poluição em zonas com atividades poluentes; (iv) educação ambiental (no ensino formal ou informal) de modo a capacitar a população para uma participação mais efetiva na defesa do meio ambiente.

Diante do crescente conjunto de normas que disciplinam as questões ambientais, necessário ter uma noção dos principais ordenamentos jurídicos e seus objetivos na busca pela tutela do meio ambiente.

Em 1965 a Lei nº 4.771, Lei das Florestas ou Novo Código Florestal, teve como seu principal objetivo Estabelecer como áreas de preservação permanente as florestas nativas e outros tipos de vegetação de interesse coletivos.

Na sequência, a Lei nº 5.197 de 1967, Lei de Proteção à Fauna, Proibir a captura de animais silvestres, o comércio de espécies da fauna, e de produtos obtidos destas (peles e couros); proibir também a introdução de espécies exóticas (importadas).

⁶¹ SANTANELLA, MATOS BRITO, PEREIRA DA COSTA, CASTILHO, DE MIO, FERREIRA FILHO, LEITÃO, SALEK, op. cit., p. 68.

Já em 1977, a Lei das Atividades Nucleares, apresentou-se de modo a responsabilizar, operador, instituição ou mesmo a União, por atos relacionados com as atividades nucleares e os seus danos, em caso de acidente nuclear. Importante ressaltar, que a penalidade fica prevista para extração, utilização, processamento, importação, exportação e comercialização de minérios nucleares⁶², sem autorização legal.

Marco importante foi a aprovação da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei 6.766 de 1979, que passou a regulamentar os loteamentos urbanos e proibi-los em áreas de preservação ou sujeitas a causar poluição.

Com o objetivo de atribuir aos Estados e Municípios competência para controle ambiental e conceder licença para instalação de indústrias, mediante o Estudo de Impacto Ambiental, outro marco importante foi a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, Lei 6.803 de 1980.

Em 1981, através da Lei de Áreas de Proteção Ambiental, Lei 6.902, objetivou-se criar as Estações Ecológicas, áreas representativas de ecossistemas brasileiros (90% dessas áreas de preservação e 10% passíveis de atividades científicas) e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), áreas com limitações para empreendimentos econômicos, mas onde podem estar propriedade privadas.

Outro marco que merece grande destaque foi a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981, que passou a instituir a obrigatoriedade de licenciamento ambiental (de acordo com Estudo de Impacto Ambiental - EIA -, e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA) para atividades que causem degradação ambiental, estabelecer a fiscalização mais efetiva e as normas rígidas para mineração, construção de rodovias, exploração de madeira e construção de usinas hidrelétricas.

A Lei do Gerenciamento Costeiro, Lei nº 7.661/1988, determinou a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, de forma a definir as diretrizes para criar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, ou seja, definir o que é zona costeira como espaço geográfico da interação do ar, mar e da terra, incluindo os recursos naturais e abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre. Ainda, permitir aos Estados e Municípios costeiros instituírem seus próprios planos de gerenciamento costeiro, desde que prevaleçam as normas mais restritivas. Este gerenciamento costeiro deve obedecer as normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

⁶² Todo mineral que contenha em sua composição um ou mais elementos que possam ser utilizados na liberação de energia em reatores nucleares ou que deem origem a elementos químicos que possam ser utilizados para esse fim.

Em tempo, em 1989, através da Lei nº 7.802, surge a Lei dos Agrotóxicos, que passa a Regular a pesquisa, fabricação (exigência de registros dos produtos nos Ministérios da Agricultura, da Saúde, e do IBAMA), comércio (exigência de receita de agrônomo para venda), utilização, fiscalização e destino final de embalagem de agrotóxicos.

A Lei de Política Agrícola, Lei nº 8.171/1991, passou a Ordenar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora, realizar zoneamentos agroecológicos para orientar as atividades produtivas, estimular educação ambiental etc.

Com a finalidade de regulamentar os Organismos Geneticamente Modificados, a Lei de Engenharia Genética, tem como objetivo criar normas para uso da engenharia genética (cultivo, manipulação e transporte de Organismos Geneticamente Modificados (OGM), o comércio, o consumo e a disposição no meio ambiente). Os Ministérios do Meio Ambiente, da Saúde e da Agricultura devem autorizar e fiscalizar essas atividades e a importação de tais produtos. Exigir que o uso de técnicas de engenharia genética requeira a observação de uma Comissão de Biossegurança.

A Política Nacional de Recursos Hídricos surge com a Lei de Recursos Hídricos, Lei 9.433 de 1997, lei que passou a instituir além da Política Nacional de Recursos Hídricos, a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Também define a água como: recurso natural limitado, de valor econômico, de uso diversos (consumo humano, produção de energia, transporte, etc) e dispõe sobre gestão de recursos hídricos.

Em 1998 surge a Lei de Crimes Ambientais com o objetivo de Dispor sobre as sanções penais e administrativas resultantes de atividades (de pessoas ou empresas) que causem danos ao meio ambiente ou contribuam com a degradação da natureza (como poluição da água, corte de árvores ilegal, caça de animais silvestres).

Com o desafio de dispor sobre a educação ambiental, outro marco importante é a Lei de Educação Ambiental, Lei 9.795/1999, que tem como objetivo central Instituir a Política Nacional de Educação Ambiental.

A Lei Ordinária sobre Poluição por Lançamento de Óleo ou Substâncias Nocivas, Lei nº 9.966/2000, tem como objetivo a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.

Na tentativa de definir normas para a criação e funcionamento das Unidades de Conservação Ambiental, ainda no ano de 2000, é criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SUNC), Lei nº 9.985.

A Lei Ordinária sobre os Resíduos Radioativos nº 10.308/2001 teve por objetivo dispor sobre a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos de rejeitos radioativos, e dá outras providências.

Por sua vez, a Lei de Biossegurança, Lei nº 11.105/2005, estabelece mecanismos de fiscalização de atividades com organismos geneticamente modificados.

Com a finalidade de dispor sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, criar normas para a gestão florestal. Criar o Serviço Florestal Brasileiro como um órgão regulador e o Fundo de Desenvolvimento Florestal na estrutura do Ministério do Meio Ambiente surge, em 2006, através da Lei de Gestão de Florestas Públicas.

Percebe-se que a preocupação com a questão dos resíduos surge em 2006, através do Decreto nº 5.940, estabelecendo normas para a separação e coleta de resíduos recicláveis originados de órgãos públicos federais (da administração direta e indireta) e destiná-los para associações e cooperativas de catadores.

No mesmo ano, a Lei da Mata Atlântica, Lei nº 11.428, vem regulamentar a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

Em 2007 surge como fator de grande relevância a Lei de Saneamento Básico, Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Buscando instituir a Política Nacional para saneamento básico, em 2009, surge a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), Lei 12.187.

Por fim, dentro desse panorama cronológico de normas ambientais, em 2012, o Novo Código Florestal estabelece as normas gerais sobre a proteção da vegetação, Áreas de Preservação Permanente e as Áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento da matéria prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Ao tratar especificamente da matéria de resíduos sólidos, importante traçar uma sucinta linha do tempo para poder compreender os impasses legislativos até a aprovação e vigência da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No ano de 2001 é implementada, pela Câmara dos Deputados, a Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos, com a finalidade de analisar as matérias apresentadas juntamente ao Projeto de Lei 203/91 para, após análise, formular uma proposta substitutiva global. Fato relevante, acontecido no mesmo ano, foi o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, com 1.600 congressistas entre catadores, técnicos e agentes sociais

de 17 estados. Eles promoveram a 1ª Marcha Nacional da População de Rua, com 3.000 participantes.⁶³

Em janeiro de 2003 acontece em Caxias do Sul, o I Congresso Latino-Americano de Catadores, que propõe formação profissional, erradicação dos lixões, responsabilização dos geradores de resíduos. Neste mesmo ano, o Presidente Lula, institui o Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, a fim de promover a integração das ações de saneamento ambiental, no âmbito do governo federal. Esse Grupo de Trabalho reestrutura o setor de saneamento e cria o Programa Resíduos Sólidos Urbanos.

Como marco importante, a I Conferência de Meio Ambiente ocorre também no ano de 2003, na da Cidade do Rio de Janeiro, e, visa promover o debate sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Busca-se com a conferência contribuir para a implementação de uma Política Municipal de Resíduos Sólidos, com enfoque na ampliação da coleta seletiva da cidade, com a inclusão social de catadores de materiais recicláveis.⁶⁴

Já no ano de 2005 é criado um grupo interno na Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente, para efetivar contribuições do Seminário CONAMA realizado em 2004, os anteprojetos de lei existentes no Congresso Nacional e as contribuições dos diversos atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos. Destaca-se, que apenas neste ano é encaminhado o anteprojeto da lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos discutido com os Ministérios das Cidades, da Saúde, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Fazenda.

A participação popular torna-se ponto importante no ano de 2008, pois são realizadas audiências públicas com a Confederação Nacional das Indústrias, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e dos demais membros do Grupo de Trabalho de Resíduos.

Enfim, em 11 de março de 2010, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou em votação simbólica um substitutivo ao Projeto de Lei 203/91, do Senado, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e impõe obrigações aos empresários, aos governos e aos cidadãos no gerenciamento dos resíduos. Após, o projeto seguiu para o Senado para, no dia 7 de julho, ser aprovado e, em 2 de agosto de 2010, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em

⁶³ Informações disponíveis em: < <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>> Acesso em 14 janeiro de 2014.

⁶⁴ 1ª Conferência Municipal de Meio Ambiente. Disponível em 16 de dezembro de 2013: < <http://conferenciameioambienterio.com.br/site/> >

cerimônia no Palácio do Itamaraty, sancionou a lei que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A compreensão da evolução da Política Nacional de Resíduos torna-se fundamental para perceber sua inter-relação com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, os Recursos Hídricos, de Saúde, Urbana, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e as que promovam inclusão social. Importa ressaltar que uma das principais iniciativas do governo federal para a implementação da política foi à elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos contemplando os diversos tipos de resíduos gerados, as respectivas alternativas de gestão e gerenciamento, assim como metas para os diferentes cenários, programas, projetos e ações correspondentes.

Ao introduzir o tema de gestão de resíduos sólidos urbanos, Juliana dos Santos, refere que os resíduos são gerados em decorrência da atividade humana, de modo a gerar impacto nos sistemas ecológicos, transformando-os. Isso ocorre, porque: (i) o modo de incorporação dos resíduos pela natureza ocorre de forma lenta; (ii) essa lentidão desencadeia um problema de armazenamento e disposição, principalmente nos centros urbanos; (iii) invariavelmente esses resíduos são perigosos e geram poluição do solo e subsolo; (iv) a utilização de matérias-primas acontece em velocidade maior do que a natureza consegue reciclar resíduos; (v) a eliminação de resíduos representa um desperdício significativo de materiais suscetíveis de aproveitamento.⁶⁵

Percebe-se, que os resíduos sólidos interferem diretamente no fator de contaminação ambiental, exigindo a intervenção do Poder Público para sua gestão adequada num contexto de desenvolvimento sustentável.

Ao tratar dos resíduos sólidos, o Ministério do Meio Ambiente, acredita ser a Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), atual e apresenta instrumentos importantes para permitir o avanço necessário ao País no embate dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos. Dispõe quanto a prevenção e a redução na geração de resíduos, através de hábitos de consumo sustentável, aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos e destinação ambientalmente adequada dos rejeitos.⁶⁶

⁶⁵ SANTOS, Juliana Vieira dos. A gestão de resíduos sólidos urbanos: um desafio. Tese de doutorado. Catálogo USP. Disponível em 31 de outubro de 2013: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-25082011-150523/pt-br.php> > p. 17.

⁶⁶ Informações disponíveis em: < <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos> > Acesso em 14 janeiro de 2014.

Entre os principais objetivos da Lei 12.305/2010 pode-se citar: (i) proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; (ii) não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; (iii) estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; (iv) adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; (v) redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; (vi) incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; (vii) gestão integrada de resíduos sólidos; (viii) articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; (ix) incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; (x) estímulo ao consumo sustentável.

O texto estabelece a responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos seja ela dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, o cidadão e titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos. Também determina metas que irão contribuir para a eliminação dos lixões e institui instrumentos de planejamento nos níveis nacional, estadual, microregional, intermunicipal, metropolitano e municipal; além de impor que os particulares elaborem seus Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

Colocando o país em uma posição igualitária aos principais países desenvolvidos no que diz respeito ao marco legal, também inclui, de forma inovadora, a participação de catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na Logística Reversa e na Coleta Seletiva. Ainda, os instrumentos previstos na Lei ajudarão o país a atingir metas do Plano Nacional sobre Mudança de Clima, a qual se destina a obter o índice de reciclagem de resíduos de 20% em 2015.⁶⁷

A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, Lei 12.305/2010, em seu artigo 3º, trouxe definições acerca de determinados termos usuais vinculados à matéria dos resíduos, definindo resíduos sólidos como:

[...] 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

⁶⁷ Informações disponíveis em: < <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>> Acesso em 14 janeiro de 2014.

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.

Fiorillo, ao tratar da poluição ambiental, faz uma abordagem do significado das expressões “lixo” e “resíduo”, as quais, de forma genérica, referem-se a toda substância resultante da não interação entre o meio e aqueles que o habitam, não incorporada a este meio, de forma a determinar o descontrole entre os fluxos de determinados elementos em um dado sistema ecológico. É o “resto”, a “sobra” não aproveitada pelo sistema.⁶⁸

Muito embora ambos os conceitos tendem a trazer o mesmo conteúdo, a expressão resíduos tem um sentido mais amplo e apresenta-se com termo mais técnico. Através de uma visão econômica, o lixo pode ser definido como resto sem valor e o resíduo simplesmente como resto. Contudo, juridicamente inexistente distinção, ao passo que a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), menciona em seu artigo 3º ser poluente toda e qualquer forma de energia, que direta ou indiretamente cause poluição ao meio ambiente. Portanto, são substâncias sólidas, líquidas ou gasosas ou em qualquer estado que causam poluição.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), NBR nº 10.004/2004, entende que é considerado resíduo todo resto de atividades humanas, no estado sólido, semi-sólido ou líquido, que não é possível passar por um processo de tratamento. Assim, “lixo” seria todo material considerado pelos geradores como inúteis, indesejáveis ou descartáveis. O fato do resíduo ser considerado inútil para quem o descartou, não significa que este não apresente possibilidade de transformação em matéria prima para outro produto.⁶⁹

Podem ocorrer variações quanto as características dos resíduos em função de aspectos sociais, econômicos, culturais, geográficos e climáticos. A classificação de resíduos é essencial para o processo de reaproveitamento e destinação final dos resíduos, sendo a primeira etapa para definição de um plano de gerenciamento apropriado.

Para efeitos da Lei 12.305/2010, em seu artigo 13, os resíduos sólidos são classificados quanto à origem e a periculosidade. Primeiramente, quanto à origem, eles podem ser: resíduos domiciliares, resíduos de limpeza urbana, resíduos sólidos urbanos, resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, resíduos industriais, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil, resíduos agropastoris, resíduos dos serviços de transportes e da mineração. Em que pese

⁶⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito ambiental brasileiro*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 334.

⁶⁹ MOSSMANN, Willian Borgoni; BRESSIANI, Lucia; POLETO, Cristiano. IN: POLETO, Cristiano; BRESSIANI, Lucia. *Resíduos Sólidos*. Vol. 3. Uberaba: Editora da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, 2013. p. 17.

a sua periculosidade, podem ser resíduos perigosos, os quais em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, oferecem significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica; ou não perigosos, ou seja, os demais.⁷⁰

A classificação ainda pode se dar quanto⁷¹: à periculosidade; à fonte geradora; o tipo; à composição química; e, à finalidade.⁷²

⁷⁰ Artigo 13: [...] I - quanto à origem: a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas; b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana; c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas “a” e “b”; d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”; e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”; f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais; g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis; i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades; j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios; II - quanto à periculosidade: a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica; b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”. Parágrafo único. Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea “d” do inciso I do **caput**, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

⁷¹ MOSSMANN, Willian Bogorni; BRESSIANI, Lucia; POLETO, Cristiano. IN: POLETO, Cristiano; BRESSIANI, Lucia. *Resíduos Sólidos*. Vol. 3. Uberaba: Editora da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, 2013. p. 18-29.

⁷² Quanto à **periculosidade** são classificados em dois grupos, ou seja, perigosos e não perigosos. Esse último é subdividido em não-inerentes e inerentes. A classificação contida na NBR 10.2004, em seus anexos A à G. De acordo com sua periculosidade em: **Resíduos Perigosos Classe I** (exemplo: solventes, resíduos resultantes da incineração, produtos farmacêuticos e veterinários, óleo automotivo, materiais contaminados com metais pesados, explosivos, tintas, pesticidas, dentre outros); **Resíduos Não Perigosos Classe II**: (i) não inerentes (materiais orgânicos da indústria alimentícia, lamas de sistema de tratamento de águas, limalha de ferro, fibras de vidro, resíduos oriundos da limpeza de caldeiras e lodos provenientes de filtros, EPIs (uniformes e botas de borracha), pó de polimento, varreduras, polietileno e embalagens, prensas, vidros (para-brisa), gessos, discos de corte, rebolos, lixas, e EPIs não contaminados); (ii) inerentes (entulhos, sucata de ferro e aço). Quanto à **fonte geradora**: **Resíduo Domiciliar** (restos de alimentação, papéis e vidros); **Resíduo Comercial** (produzido em escritórios, hotéis, restaurantes, lojas); **Resíduo de Saúde** - subdividem-se em grupos, quanto aos riscos potenciais poluidores do ambiente e que podem ser prejudiciais à saúde pública: Grupo A – potencialmente infectantes, subdividem-se em: A1 (agentes infecciosos de laboratórios industriais e de pesquisa, resíduos de fabricação de produtos biológicos, exceto hemoderivados, vacinas de microrganismos vivos ou atenuados, meios de cultura e instrumentos utilizados para transferência, inoculação ou mistura de culturas e os resíduos de laboratório da engenharia genética); A2 (bolsas de sangue hemocomponentes que apresentem valor superior a 50ml e kits de aférese – utilizado para tirar apenas um tipo de célula do sangue total); A3 (peças anatômicas do ser humano, que não tenham valor científico ou legal, ou ainda quando não houver requisição pelo paciente ou seus familiares); A4 (carcaças e peças anatômicas de animais, assim como camas e forrações dos mesmos); A5 (resíduos provenientes de pacientes com suspeita de conter agentes Classe de Risco IV (apresentam risco grave ao manipulador e para a saúde pública, pois se trata de patogenicidade sem tratamento); A6 (kits de linhas arteriais e dialisadores, quando descartados, e os filtros de ar e gases provenientes de áreas críticas); A7 (órgãos, tecidos e fluidos orgânicos com suspeita de contaminação com proteína priônica, bem como resíduos gerados

Além da classificação dos resíduos sólidos a disposição final e tratamento juntamente importam para uma melhor compreensão da sua destinação. As principais formas de disposição final de resíduos são: os lixões, os aterros controlados e os aterros sanitários.

Em se tratando dos lixões, esses demonstram uma forma de disposição final de resíduos sólidos que se caracteriza pela simples descarga destes sobre o solo, sem qualquer medida de proteção ao meio ambiente e a saúde pública; é o depósito de resíduos a céu aberto; vazadouro.⁷³ Nos lixões, os resíduos são depositados sem a devida preparação do local, sem qualquer planejamento para escoar o chorume⁷⁴ que penetra no solo, levando poluentes para o lençol freático⁷⁵.

O aterro controlado passa a ser uma técnica inadequada de disposição final de resíduos onde os resíduos são dispostos no solo, sem impermeabilização prévia, em depressões ou escavações e são recobertos por camadas de solo.⁷⁶

Por sua vez, os aterros sanitários são a forma mais difundida no mundo de disposição de resíduos sólidos, por ter uma simplicidade operacional aliada ao baixo custo. Estes são técnicas de disposição de rejeitos no solo, que não causam danos à saúde pública e à segurança, empregam-se princípios de engenharia (impermeabilização do solo, cercamento,

durante o tratamento); Grupo B – B1 (medicamentos e insumos farmacêuticos impróprios para o consumo e que oferecem riscos); B2 (medicamentos e insumos farmacêuticos impróprios para o consumo e que não oferecem riscos); B3 (resíduos e insumos farmacêuticos dos medicamentos controlados pela Portaria MS 344/98 e atualizações); B4 (saneantes, desinfetantes e desinfestantes – usados para exterminar animais macroscópicos que possam se transformar em agentes transmissores); B5 (substância utilizadas na revelação de exames de Raios X); B6 (resíduos contendo metias pesados); B7(reagente de laboratório). B8 (contaminados por substâncias químicas poderosas); Grupo C – resultante de atividades humanas que contenham radionuclídeos em quantidades superiores as normas vigentes (Iródio 192 – mineral usado nos equipamentos de Raio X); Grupo D – resíduos comuns (domiciliares e recicláveis); Grupo E (objetos e instrumentos perfurocortantes). **Resíduos Sólidos Industriais:** de Transformação – originados da indústria de processamento; Radioativos – radiações acima do limite permitido, em sua maioria originada de combustíveis nucleares, de competência da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); Agrícolas – oriundos da atividade da agricultura e pecuária, que possuem em sua composição adubos, defensivos, ração, restos de colheita e esterco animal e embalagens de agrotóxicos. **Resíduos da Construção Civil ou da Construção e Demolição** (tijolos, blocos cerâmicos, concreto, solos, rochas, resinas, colas, pavimento asfáltico, fiação elétrica, plásticos, etc. **Resíduos Públicos ou de Varrição** (resultante da limpeza pública urbana). **Resíduos de Portos Aeroportos, Terminais Rodoviários e Ferroviários** (resíduos sépticos, que podem conter agentes patológicos nos materiais de higiene e de uso pessoal). **Resíduos de Mineração** (solo removido, restos, lascas de pedras e metais pesados). **Resíduos Sólidos Especiais** (pneus, pilhas, baterias e lâmpadas fluorescentes). Quanto *ao tipo*: Recicláveis (papel, plástico, vidro, metais, sendo que nem todos são recicláveis). Quanto *à composição química*: **Orgânicos** (restos de alimentos, papel, madeira e ossos) e **Inorgânicos** (plásticos, metais e ligas, vidros e borrachas). Quanto *à Finalidade*: **Resíduos Sólidos Reversos** - que podem ser tratados e reaproveitados em novos produtos (embalagens retornáveis); **Rejeitos** – após esgotadas as formas de tratamento e recuperação por técnicas acessíveis, não apresentam outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (sacola plástica).

⁷³ Texto Orientador. Vamos Cuidar do Brasil – 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Resíduos Sólidos. 2 ed. Brasília, maio de 2013. p. 30.

⁷⁴ Produto líquido da decomposição da matéria orgânica.

⁷⁵ Corrente de água subterrânea que escoar sobre uma superfície impermeável.

⁷⁶ SANTANELLA, MATOS BRITO, PEREIRA DA COSTA, CASTILHO, DE MIO, FERREIRA FILHO, LEITÃO, SALEK, op. cit., p. 26.

ausência de catadores, sistema de drenagem de gases, águas pluviais e lixiviado) para confinar os resíduos e rejeitos à menor área possível e menor volume permissível, cobrindo com uma camada de terra na finalização de cada jornada de trabalho.⁷⁷

2.3 UMA ANÁLISE DOS PRINCÍPIOS BASILARES APRESENTADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS RUMOS DA SUSTENTABILIDADE

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 6º, apresenta os princípios necessários para a garantir os objetivos apresentados pela lei, os quais são: a prevenção e a precaução; o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; o desenvolvimento sustentável; a ecoeficiência; a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; o respeito às diversidades locais e regionais; o direito da sociedade à informação e ao controle social; a razoabilidade e a proporcionalidade.

Passa-se então, a compreensão de alguns princípios fundamentais previstos na legislação. Por meio da Política Nacional do Meio Ambiente, é possível a identificação de dois princípios fundamentais para o Direito Ambiental, a precaução e a prevenção. Teresa Ancona Lopez⁷⁸ ao tratar dos princípios busca encontrar definições e diferenciá-los:

Assim, tanto a precaução como a prevenção constituem medidas antecipatórias que tentam evitar o dano; projetam-se no futuro, diferentemente da reparação, que somente vê o passado depois do acontecimento danoso.

[...]

A precaução diz respeito aos riscos-potenciais, como, por exemplo, riscos à saúde com o consumo de alimentos geneticamente modificados; a prevenção a riscos constatados, como aqueles que vem das instalações nucleares. Esses últimos são conhecidos e provados.

[...]

Princípio da precaução é aquele que trata das diretrizes e valores do sistema de antecipação de riscos hipotéticos, coletivos ou individuais, que estão a ameaçar a sociedade ou seus membros com danos graves e irreversíveis e sobre os quais não há certeza científica; esse princípio exige a tomada de medidas drásticas e eficazes em o fito de antecipar o risco suposto e possível, mesmo diante da incerteza.

⁷⁷ Texto Orientador. Vamos Cuidar do Brasil – 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Resíduos Sólidos. 2 ed. Brasília, maio de 2013. p. 30.

⁷⁸ LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 101-103.

O princípio da precaução procura instituir procedimentos que permitem elaborar uma decisão racional diante da fase de incertezas e controvérsias, diminuindo os custos sanitários dessa experimentação geral. Segundo Hermitte, a racionalidade da decisão estará vinculada a resposta satisfatória a um conjunto de exigências precisas, trabalhadas na jurisprudência, sendo que a mais forte é uma exigência de uma avaliação científica dos riscos que antecede qualquer decisão política, tornando elemento de sua legalidade.⁷⁹

Refere-se ainda o princípio, ao poder de polícia, ou seja, à possibilidade de preparação frente aos riscos e perigos ambientais e, aplicado aos resíduos, precisa ser compreendido como medida que visa evitar a ocorrência de danos ambientais, prevenindo a geração de resíduos. Portanto, a precaução vincula-se a necessidade de atuação do sistema jurídico diante dos casos de conflito socioambientais para os quais a ciência ainda não conseguiu níveis precisos de impactos.⁸⁰

Sob estes aspectos, vê-se a necessidade do direito ambiental estar vinculado a outras áreas do conhecimento, como a engenharia, área da saúde, geologia, todas visando à preservação dos recursos ambientais, haja vista que os conhecimentos produzidos pela dogmática jurídica são insuficientes para atender à necessidade de novos paradigmas na relação do homem com a natureza.

O princípio do poluidor-pagador, também merece importância, conforme ensina Figueiredo, pois trata da responsabilidade do poluidor pelo dano ambiental ocasionado, na recomposição do ambiente degradado e a necessidade de inserção no custo final, dos custos ambientais que são geralmente externalizados no processo produtivo.⁸¹

Machado entende que o princípio do poluidor-pagador obriga o poluidor a pagar pela poluição que pode ser causada ou já foi causada. Entende, que a utilização gratuita dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, haja vista que aqueles que não utilizam os recursos ou os utilizam em menor escala ficam onerados. O poluidor que usa de forma gratuita o meio ambiente para nele lançar os poluentes invadiria a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia. Acrescenta o autor:

⁷⁹ HERMITTE, M-A. Os fundamentos jurídicos da sociedade de risco: Uma análise de U. Beck. In: VARELA, Marcelo Dias (org.) *Governo dos Riscos / Rede Latino-Americana-Europeia sobre Governo dos Riscos*. Brasília, 2005. p. 15-16.

⁸⁰ SANTANELLA, MATOS BRITO, PEREIRA DA COSTA, CASTILHO, DE MIO, FERREIRA FILHO, LEITÃO, SALEK, op. cit., p. 74

⁸¹ FIGUEIREDO, op. cit., p. 127.

Este princípio tem ligação direta com os dois primeiros objetivos da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos: proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento dos resíduos sólidos, bem como na disposição final ambiental adequadas dos rejeitos. Esses são os comportamentos legalmente corretos na gestão dos resíduos sólidos e, portanto, a violação dessas obrigações gerais acarreta a incidência de encargos financeiros aos poluidores.⁸²

A Constituição Federal, em seu artigo 225, § 2º, consagra o princípio do poluidor-pagador de forma que aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. Estipula ainda, que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de reparar os danos causados.

Como consequência desse princípio a Lei 12.305/10 instituiu o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que é o conjunto de atribuições individualizadas e vinculadas 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.⁸³

A lei estabelece uma cadeia de responsabilidades, todavia esse encadeamento não retira a individualização de cada ação ou omissão da pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. Atenta a legislação que o titular de serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445/07⁸⁴, e das disposições desta Lei e seu regulamento.⁸⁵

Segundo Machado há um imenso desafio na aplicação do princípio da responsabilidade compartilhada, que é a efetividade da responsabilidade dos envolvidos na cadeia de produção e consumo. A responsabilidade compartilhada teria pontos em comum

⁸² MACHADO, Paulo Affonso Leme. IN: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde. *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri, São Paulo: Manole, 2012. p. 43.

⁸³ Art. 3º, inciso XVII. Lei 12.305/2010.

⁸⁴ Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

⁸⁵ O Art. 3º, inciso I, alínea c, da Lei 12.305/2010 ainda dispõem que o lixo doméstico e o lixo decorrente da variação da limpeza de logradouro e vias públicas continuam de responsabilidade dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

com a logística reversa⁸⁶ ao passo que abrangem empresas e pessoas físicas que tem responsabilidade jurídica da fabricação de um produto até o seu consumo, mas também, teriam aspectos que as diferenciam, pois a logística reversa não atingirá todos os produtos, dependendo para sua implementação de determinação da Lei ou de sua regulamentação ou de acordos setoriais.⁸⁷

Por fim, outro princípio que merece atenção é o princípio do desenvolvimento sustentável, que é um princípio exclusivo do Direito Ambiental, originou-se na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro, em 1992. O princípio sustenta, que os seres humanos de cada país encontram-se no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, haja vista que eles têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, contudo, uma vez resguardados tais direitos, o país tem o direito soberano de explorar seus recursos conforme políticas de meio ambiente e desenvolvimento, assumindo, para tanto, a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não originem danos ao meio ambiente de outros Estados ou fora dos limites da jurisdição nacional.⁸⁸

A Constituição Federal em seu artigo 170, inciso VI, já citado, através da redação dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional 42/2003, e, o artigo 186, consagram o princípio de desenvolvimento sustentável determinando que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende também pela utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Nota-se que a inclusão de uma postura ambiental ocorreu de forma gradativa e as concepções acerca do desenvolvimento sustentável passaram a ser consideradas de forma ampla, contemplando as dimensões ambiental, social e econômica, exigindo alterações políticas interna e externa dos países para o seu devido enquadramento nas políticas ambientais e nas estratégias de desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento sustentável adquiriu progressivamente um estatuto de elemento chave no desenvolvimento de políticas, tanto nos planos nacionais como internacionais.⁸⁹

O pressuposto primordial da sustentabilidade reside em estabelecer uma dosimetria adequada nos níveis de consumo extremado, evidenciando-se a satisfação das necessidades

⁸⁶ Retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos.

⁸⁷ MACHADO, op. cit., p. 45.

⁸⁸ Declaração do rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>

⁸⁹ SANTILLI, op. cit., p. 43.

básicas, uma vez que a economia encontra-se vinculada ao meio ambiente, tanto quanto o homem depende da natureza para assegurar a manutenção da existência na Terra.

Replicando tais afirmações acerca da sustentabilidade, percebe-se que, na atualidade, o direito ambiental, em que pese a abrangências dos seus conceitos norteadores e princípios, merece maior abrangência, haja vista que parte da sociedade ainda vive em condições degradantes e muitos envolvidos por uma visão consumista devastadora, que se depara com a aquisição emergencial e inesgotável de bens de consumo, desencadeando total desequilíbrio.

A expansão dos bens de consumo retrata o sucesso das economias capitalistas, em contrapartida, acentua o consumo insustentável dos recursos naturais não renováveis. Pode-se afirmar que a sociedade contemporânea vive em um cenário de mudanças profundas, de imprevisibilidades, de crises econômicas, sociais e, até mesmo, ambientais.⁹⁰

Neste cenário, a grande problemática questiona-se como buscar o desenvolvimento sustentável, diante tamanho desenvolvimento econômico e tecnológico, que desencadeia o consumo desregrado. Enrique Leff, ao introduzir a temática da sustentabilidade reforça:

O princípio da sustentabilidade surge no contexto da globalização como a marca de um limite e o sinal que reorienta o processo civilizatório da humanidade. A crise ambiental veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza. A sustentabilidade ecológica aparece assim, como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, questionando as próprias bases de produção.⁹¹

Ao aprofundar o tema, o autor ainda coloca que “O Nosso Futuro Comum”, identificou as desigualdades entre as nações e a forma como se acentuam com a crise da dívida dos países do Terceiro Mundo. O relatório procurou encontrar um terreno comum de modo a propor uma política de consenso, com o objetivo de “dissolver as diferentes visões e interesses de países, povos e classes sociais”, acrescenta ainda:

Assim começou a configurar-se uma estratégia política para a sustentabilidade ecológica do processo de globalização e como condição para a sobrevivência do gênero humano, através do esforço compartilhado de todas as nações do orbe.
[...]
O discurso da “sustentabilidade” leva, portanto, a luta por um crescimento sustentado, sem uma justificação rigorosa da capacidade do sistema econômico de internalizar as condições ecológicas e sociais (sustentabilidade, equidade, justiça e democracia) deste processo.⁹²

⁹⁰ TAVARES, IRVING, op. cit., p. 9.

⁹¹ LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes: 2004. p. 15.

⁹² LEFF, op. cit., p. 19-20.

Leff refere que o que se busca é incorporar a natureza ao capital mediante uma “dupla operação”, ou seja, procura-se internalizar os custos ambientais no progresso e instrumentaliza-se uma “operação simbólica”, a qual recodifica o homem, a cultura e a natureza como formas aparentes da mesma espécie: o capital. Neste aspecto, os processos ecológicos e simbólicos são reconvertidos em capital natural, humano e cultural, passando a ser assimilados ao processo de reprodução e expansão da ordem econômica, de modo a reestruturar os meios de produção diante uma gestão ecologicamente racional do ambiente.

Portanto, resta evidente que a economia procure estratégias para conciliar progresso com meio ambiente e, assim, a sustentabilidade pode surgir como uma ideia que busca promover o “equilíbrio” e o “bem-estar” do ser humano com a preservação da natureza. A sustentabilidade deve auxiliar o crescimento e desenvolvimento, servindo de base as práticas sociais e econômicas, assegurando um desenvolvimento sustentável justo, igualitário e benéfico para todos.

3. REALIDADES AMBIENTAIS: A SISTEMATIZAÇÃO DA TUTELA DO AMBIENTE NA ESFERA ADMINISTRATIVA E OS RESÍDUOS SÓLIDOS

A problemática atual que envolve a questão dos resíduos sólidos, já era constatada desde o início da humanidade, todavia antes da Revolução Industrial a degradação dos resíduos era realizada pela própria natureza. Desde então, verifica-se um crescente aumento descontrolado dessa produção de resíduos, motivado pelo crescimento da população e, logo, pelo aumento do consumo.

A partir da segunda metade do século XX a preocupação dos gestores públicos passou a ser direcionada para as questões de saúde e ambiente, bem como sua inter-relação. Assim, muitos estudos passaram a ser desenvolvidos com a finalidade de identificar as melhores formas de efetuar a gestão dos resíduos.

O gerenciamento de resíduos sólidos evoluiu ao passo que cada região e país apresenta um crescimento diferenciado, de modo que alguns países já apresentam planos de gerenciamento que contemplam desde a fabricação do produto até o descarte e tratamento ou sua disposição, contudo outros, o lixo é descartado sem o mínimo de cuidados básicos, sendo depositado em qualquer lugar.

Estatísticas brasileiras apontam que a coleta de resíduos evoluiu de 50,25 milhões de toneladas/ano em 2009, para 54,15 milhões em 2010 e 55,5 milhões em 2011. No ano de

2011, pesquisa apontam que foram gerados 61,9 milhões de toneladas de resíduos sólidos, sendo que 42% dos mesmos foram destinados em locais inadequados como lixões e aterros controlados. O percentual era de 43,2% em 2009, caindo para 42,4% em 2010. Com isso, pode ser registrada uma evolução na destinação adequada dos resíduos. Os resíduos tiveram um crescimento de 1,8% de 2010 para 2011, enquanto o crescimento da população foi de apenas 0,9%.⁹³

O ponto de partida para solucionar a questão dos resíduos, passa por um sistema de coleta adequado, com atividades de coleta, seleção e destino final de forma a proporcionar a cadeia produtiva reversa sustentável. Isso devido a reciclagem e reutilização proporcionarem o retorno de um material para um novo processo de produção, bem como pelo fato da separação dos resíduos proporcionar a redução do volume que deveria ser depositado nos aterros sanitários, aumento a vida útil dos mesmos.

Muito embora a implantação da coleta seletiva seja uma das alternativas de êxito para a problemática da geração de resíduos, necessário ter em mente quem assume o papel inicial nessa coleta, ou seja, o indivíduo. Para que este indivíduo assuma posições do cenário de contribuição para um meio ambiente sadio é imprescindível pensar em educação ambiental, processos produtivos, hábitos de consumo, urbanização sem causar impacto, utilização de formas alternativas de produção de energia, etc.

Todo o processo de geração de resíduos inicia-se na produção dos produtos, onde da extração da matéria-prima até o descarte verifica-se procedimentos de voluptuosos impactos ao meio ambiente, bem como à saúde do ser humano. Sabe-se, que a produção de elevada quantidade de resíduos aliada ao seu ineficaz gerenciamento, causa danos ao meio ambiente e gastos financeiros significativos, uma vez que é necessário designar uma parcela do orçamento dos municípios para a gestão dos mesmos.⁹⁴

Alguns países desenvolvidos procuram estratégias para a redução de resíduos na fonte produtora, isso é possível através de processos tecnológicos, análise do ciclo de vida dos produtos, políticas de reciclagem, reutilização, tratamento e destinação final adequada. A implementação de leis que interfiram no processo produtivo, a fim de reduzir o consumo desnecessário e o desperdício, passam a ser pontos fundamentais, assim como a substituição de materiais descartáveis por materiais resistentes, reutilizáveis e inertes proporcionaria a redução da utilização dos recursos naturais.⁹⁵

⁹³ POLETO, BRESSIANI, op. cit., p. 9.

⁹⁴ Idem, p. 10.

⁹⁵ Idem, ibidem, p. 11.

3.1 A POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS E AS ALTERNATIVAS PARA O ENFRETAMENTO DOS PROBLEMAS GERADOS PELOS RESÍDUOS SÓLIDOS: PLANOS DE RESÍDUOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 1º, disciplina: a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos, valendo-se de princípios, objetivos e instrumentos que a viabilizem, atribuindo responsabilidade aos geradores, poder públicos, pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela geração de resíduos sólidos e aquelas que desenvolvam ações relacionadas à gestão de resíduos sólidos.

Os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos constam dispostos no artigo 8º da Lei 12.305/2010 e englobam: os planos de resíduos sólidos; os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; a pesquisa científica e tecnológica; a educação ambiental; os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir); o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa); os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde; os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos; o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos; os acordos setoriais; os padrões de qualidade ambiental; o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima); o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta; o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

Os planos, seja no âmbito da União, bem como dos Estados e Municípios, devem definir as condições pelas quais os objetivos principais da Política possam ser obtidos, eles passar a existir como instrumento estruturador, onde o planejamento é um dos principais instrumentos de gestão.⁹⁶

O artigo 14⁹⁷ da Política Nacional de Resíduos Sólidos considera uma tipologia diferenciada e complementar, de modo a considerar as diversas configurações territoriais e arranjos institucionais, caracterizando como planos de resíduos sólidos.

Dentro dos critérios apresentados pela lei há uma certa racionalidade, haja vista a necessidade de articulação e da busca da cooperação federativa, trazida pela Lei 11.107/2005⁹⁸ e do Decreto que a regulamentou nº 6.017/2007. Assim, quanto mais os Planos forem alinhados, maior a facilidade de se desenvolverem os incentivos financeiros, as linhas de créditos e de financiamento que acompanharão a lei dentro do território nacional.⁹⁹

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos é um dos principais instrumentos da Política Nacional, ele estabelece diretrizes e metas essenciais à gestão de resíduos sólidos o Brasil. Uma das metas mais ousadas e de grande impacto é a eliminação de lixões até 2014, para tanto, é necessário implementar uma série de ações como, por exemplo, o incentivo à coleta seletiva e o apoio à elaboração de Planos de Resíduos Sólidos Estaduais e Municipais.¹⁰⁰

Mais uma meta que merece destaque é a redução dos resíduos recicláveis secos dispostos em aterros, visando o aumento de vida útil desses, o reuso e a reciclagem dos produtos. A meta, incentiva a coleta seletiva, inclui a implementação da logística reversa, no âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, que envolve todos os setores da sociedade na gestão dos resíduos sólidos, desde o fabricante até o consumidor, sendo o setor privado responsável pela implementação.

Enfatiza-se que as metas dos planos estaduais¹⁰¹ e municipais¹⁰² estão associadas às diretrizes e estratégias, desta forma, para atingir as metas propostas pela lei quanto à redução

⁹⁶ CRESPO, Samyra; COSTA, Silvano Silvério da. Planos de gestão. IN: JARDIM, YOSHIDA, MACHADO FILHO, op. cit., p. 284.

⁹⁷ Art. 14. São planos de resíduos sólidos: I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; II - os planos estaduais de resíduos sólidos; III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos; V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos. [...]

⁹⁸ Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

⁹⁹ CRESPO, COSTA, op. cit., p. 284.

¹⁰⁰ Texto Orientador. Vamos Cuidar do Brasil – 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Resíduos Sólidos. 2 ed. Brasília, maio de 2013. p. 12.

¹⁰¹ Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo: I - diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais; II - proposição de cenários; III - metas de redução,

de resíduos secos dispostos em aterros, foram estabelecidas diretrizes e estratégias diferentes e complementares, propondo ações de incentivo à reciclagem, como, por exemplo: tratamento tributário diferenciado para materiais reutilizados e reciclados; incentivos fiscais, financeiros e creditícios; fortalecimento das cooperativas e associações de catadores; desenvolvimento de tecnologias; apoio e valorização ao município que adotar sistema que promova a redução da geração de resíduos sólidos por meio de cobrança particularizada ou diferenciada.¹⁰³

Destaca-se como meta a redução de resíduos sólidos urbanos úmidos dispostos em aterros e o tratamento e recuperação de gases em aterros, cujo particularidade é induzir a compostagem e o aproveitamento energético do biogás gerados nos aterros sanitários ou em biodigestores.

Em relação as metas de erradicação e reabilitação de lixões foram estabelecidas diretrizes e estratégias especificamente voltadas à qualificação da gestão de resíduos sólidos,

reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; IV - metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos; V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; VI - programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; VII - normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos do Estado, para a obtenção de seu aval ou para o acesso de recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade estadual, quando destinados às ações e programas de interesse dos resíduos sólidos; VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos; IX - diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; X - normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos, respeitadas as disposições estabelecidas em âmbito nacional; XI - previsão, em conformidade com os demais instrumentos de planejamento territorial, especialmente o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento costeiro, de: a) zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos; b) áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental; XII - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social. § 1º Além do plano estadual de resíduos sólidos, os Estados poderão elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas. § 2º A elaboração e a implementação pelos Estados de planos microrregionais de resíduos sólidos, ou de planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em consonância com o previsto no § 1º, dar-se-ão obrigatoriamente com a participação dos Municípios envolvidos e não excluem nem substituem qualquer das prerrogativas a cargo dos Municípios previstas por esta Lei. § 3º Respeitada a responsabilidade dos geradores nos termos desta Lei, o plano microrregional de resíduos sólidos deve atender ao previsto para o plano estadual e estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos e, consideradas as peculiaridades microrregionais, outros tipos de resíduos.

¹⁰² Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Municípios que: I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16; II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda. § 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo.

¹⁰³ Texto Orientador. Vamos Cuidar do Brasil – 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Resíduos Sólidos. 2 ed. Brasília, maio de 2013. p. 12.

além de diretrizes e estratégias que têm rebatimento direto nas metas. Para melhoria da gestão dos resíduos sólidos algumas são as propostas apresentadas: (i) aportar recursos do Orçamento Geral da União e de financiamento aos entes federados na elaboração de estudos e projetos relacionados com a implementação da coleta seletiva; (ii) instituir microrregiões de resíduos sólidos nos estados; (iii) apoiar os municípios na constituição e operacionalização de Consórcios Públicos; (iv) apoiar em especial os municípios que integram Consórcios Públicos, na formatação e implementação de modelos adequados de cobrança; (v) apoiar a formalização de cooperativas de catadores de materiais recicláveis com capacitação e fornecimento de equipamentos adequados para o trabalho.¹⁰⁴

Os planos, seja no âmbito da União, bem como, dos Estados e Municípios, devem definir as condições pelas quais os objetivos principais da Política possam ser obtidos. Os planos passam a existir como instrumento estruturador, onde o planejamento é um dos principais instrumentos de gestão.

No manejo dos resíduos sólidos urbanos o estado tem função importante de articular os municípios para buscar uma gestão associada desses serviços, seja por uma questão de economia de escala e de tecnologia a ser compartilhada, neste sentido, Crespo e Costa explicam que a escala municipal mostra a experiência de décadas recentes, é insuficiente para assegurar a sustentabilidade de unidades de destinação dos resíduos sólidos urbanos, sejam eles aterros sanitários, unidades de compostagem dos resíduos orgânicos ou até mesmo reciclagem.¹⁰⁵

Segundo os autores, estima-se que o custo operacional de manutenção de um aterro sanitário fique na escala de um terço do custo de sua implementação, tornando-se difícil para os municípios de pequeno porte implantar, equipar e manter a operação de um aterro sanitário por muito tempo sem o apoio do estado ou de uma articulação intermunicipal.¹⁰⁶

Diante da previsão da Lei 11.707/2005, Lei dos consórcios públicos, o Ministério do Meio Ambiente firmou com dezoito estados da federação convênio com a finalidade de ampará-los no estudo da melhor regionalização para a gestão associada e integrada de resíduos sólidos urbanos. Os Estados que já trabalham com a visão associada e regionalizada são: região nordeste – Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Piauí e Maranhão; região norte – Pará, Acre e Rondônia; região centro-oeste – Distrito

¹⁰⁴ Texto Orientador. Vamos Cuidar do Brasil – 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Resíduos Sólidos. 2 ed. Brasília, maio de 2013. p. 12.

¹⁰⁵ CRESPO, COSTA, op. cit., p. 289.

¹⁰⁶ Idem.

Federal, Goiás e Mato Grosso; região sudeste – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo; região sul – Paraná e Santa Catarina.

A criação de consórcios intermunicipais, por iniciativa dos municípios, já está se difundindo em diversos outros estados, como, por exemplo: São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso. Todavia, cabe ressaltar que os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para sua gestão, ficam dispensados da elaboração do Plano Municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, desde que o plano atenda o disposto no artigo 19 da Lei 12.305/2010.¹⁰⁷

O Estado do Rio Grande do Sul, em outubro de 2014, elaborou uma audiência pública a fim de traçar um Panorama dos Resíduos Sólidos. Esse encontro permitiu, através do estudo realizado, a obtenção de um diagnóstico sobre a gestão dos resíduos sólidos gerados no estado. Por meio deste diagnóstico, foi exposto um conjunto de diretrizes propondo novos arranjos regionais entre as administrações municipais e os modelos de gestão para todos os resíduos gerados.¹⁰⁸

Os objetivos traçados durante o encontro visaram a realização de diagnóstico de geração, quantificação e destino final dos resíduos sólidos de todo o Estado; a estruturação de ações regionais de incentivo à implantação de atividades e de empreendimentos que visem a sustentabilidade ambiental, econômica e social; a priorização de ações de redução, reutilização e reciclagem; e, o planejamos da erradicação e recuperação de áreas degradadas pela disposição irregular de resíduos sólidos.¹⁰⁹

Para desenvolvimento do Panorama também estabeleceram-se metas dentre as quais estavam: (Meta 1) projeto de mobilização social e divulgação; (Meta 2) panorama dos resíduos sólidos no Estado; (Meta 3) estudo de regionalização e proposição de arranjos intermunicipais; (Meta 4) estudo de prospecção e escolha do cenário de referência; (Meta 5) diretrizes e estratégias para implementação do Plano Estadual de Resíduos Sólidos.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em 30 de junho de 2014, elaborou um Relatório sobre os resultados da pesquisa de Planos Municipais de Saneamento Básico e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, conforme Leis Federais nº 11.445/2007¹¹⁰ e 12.305/2010, respectivamente. O documento apresentou os resultados

¹⁰⁷ CRESPO, COSTA, op. cit., p. 296.

¹⁰⁸ Disponível em: < [http://www.rs.gov.br/conteudo/191850/plano-estadual-de-residuos-solidos-\(pers\)](http://www.rs.gov.br/conteudo/191850/plano-estadual-de-residuos-solidos-(pers)) > Acessado em: 21/01/2015.

¹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.pers.rs.gov.br/arquivos/PERS-SEMA-Audiencia%20Panorama%20RS%20-%2015-10-2014%20-%20REV04.pdf>>. Acessado em 21/01/2015.

¹¹⁰ Instituiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, alterado pelo Decreto nº 8.211/2014.

obtidos a partir de pesquisa realizada junto aos Poderes Executivos de 497 municípios do estado como o objetivo de verificar o atendimento a legislação.

A pesquisa foi realizada entre fevereiro e abril de 2014. Atenderam plenamente à solicitação do Tribunal 442 Municípios, o que corresponde a 88,9% do total de executivos do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que foram consideradas no presente relatório somente as respostas dos Municípios que concluíram a pesquisa. Com relação a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, diga-se que este é condição para o Município ter acesso a recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou ainda, para ser beneficiado por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, conforme prevê o artigo 18 da Lei 12.305/2010. Através da pesquisa, constatou-se que 52,3% dos Municípios declararam possuir o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, enquanto os demais 47,7% declararam não possuí-lo.¹¹¹

Dos Municípios que informaram ter o Plano Municipal de Resíduos Sólidos, 31 somente apresentaram o Plano de Saneamento Básico contendo um item específico para a Gestão de Resíduos Sólidos. Conforme o Decreto nº 7.404/2010, § 2º do art. 54, o componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos pode estar inserido nos planos de saneamento básico, devendo ser respeitado o conteúdo mínimo referido no art. 19 da Lei nº 12.305/2010 ou, para Municípios com menos de vinte mil habitantes, o conteúdo mínimo relacionado no art. 51 do referido decreto regulamentador. Dos Municípios que informaram possuir o plano, esses utilizaram a lei para aprovação e os decretos executivos.

A pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas do Estado revelou que, após sete anos de vigência da Lei Federal nº 11.445/2007, e quatro da Lei Federal nº 12.305/2010, aproximadamente 50% dos Municípios gaúchos possuem instrumentos de planejamento das políticas públicas de saneamento, conferindo atenção específica ao componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. O estudo também demonstrou que 66% dos 231 Municípios que elaboraram os PMGIRSS e 61% dos 233 que produziram seus PMSBs desprezaram a exigência legal de participação social.

Em se tratando de questões ambientais, o processo democrático deve sempre estar presente, haja vista a repercussão e a natureza coletiva da degradação ambiental. Assim, as atividades lesivas que causam danos ao ambiente, antes de efetivadas, necessitam ser apreciadas por um processo decisório democrático, abrindo espaço e percebendo as

¹¹¹ Disponível em: < <http://www.tce.rs.gov.br/docs/RelPlanoSaneamentoResSolidos.pdf>>. Acessado em 28/01/2015.

necessidades de todos os grupos sociais interessados na questão, como já ocorre em muitos municípios.

Tiago Fensterseifer elabora o estudo de alguns princípios fundamentais para a compreensão da democracia participativa, são eles: o princípio da participação popular, o princípio do acesso à informação ambiental, o princípio da educação ambiental e, por fim, o princípio do consumo sustentável.¹¹²

No que importa ao princípio da participação popular para a defesa do ambiente, o dispositivo constitucional do caput do art. 225 da Constituição Federal Brasileira, estabelece que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo ou preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*. Percebe-se, que a Constituição considera o meio ambiente como um bem público, tendo em vista o uso coletivo e, a ideia de proteção do meio ambiente, passa a tomar forma de dever jurídico fundamental, revelando a dupla natureza direito e dever fundamental.

Conforme Fensterseifer, é papel do Estado, dentro da perspectiva organizacional e procedimental do direito fundamental do meio ambiente, criar instituições e procedimentos administrativos e judiciais adequados a viabilizar a participação popular dentro das estruturas estatais, visando que o cidadão possa ter acesso a tais meios, ao passo que possa intervir na tomada de decisões políticas atinentes ao meio ambiente. Neste *“Estado Socioambiental de Direito”*¹¹³, a tomada de decisões e ações políticas são orientadas e determinadas através de um filtro constitucional de valores e princípios de natureza ecológica, assim, para que os mesmos possam ser executados devem ser transportados do universo cultural para o espaço político e jurídico, agrupando Estado e atores privados nessa missão.

Todavia, para que ocorra a democracia participativa ecológica, pressupõe-se uma sociedade politizada, formada por um cidadão independente, participativo, não submisso e não manipulado pelo Estado e pelo sistema capitalista. O princípio da participação popular exige uma postura ativa do cidadão, de modo que exerça o controle da ação política estatal, objetivando condicionar e orientar as decisões políticas, protegendo o ambiente e buscando o interesse coletivo na construção de um mundo sustentável.

O meio ambiente pode ser dimensionado como bem público, não por ser de domínio do Estado, mas por estar à disposição dos cidadãos, como bem de uso comum destinado a

¹¹² FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 121.

¹¹³ Idem, 124.

finalidade pública. Tal finalidade, é a sadia qualidade de vida sobre a qual se funda o reconhecimento de uma noção unitária do meio ambiente. Percebe-se assim, que o legislador definiu o meio ambiente como bem de uso do povo, automaticamente inseriu-o no ramo dos direitos transindividuais.¹¹⁴

Fundamental à questão da democracia participativa é o princípio do acesso a informação ambiental, pois somente o cidadão informado e consciente da realidade e dos problemas ambientais é capaz de atuar diante o processo político, ensejando autonomia e autodeterminação da sua condição política. Para tanto, necessário compreender as características da informação ambiental, referente a sua tecnicidade, compreensão e rapidez.¹¹⁵

A tecnicidade da informação ambiental pressupõe que a informação ambiental é composta de dados técnicos, onde se assentam presentes normas de emissão e padrões de qualidade. Em se tratando do meio ambiente, a aquisição prévia e a circulação adequada da informação são primordiais para correta definição dos objetivos e da modalidade de tutela do bem ambiental. Pode-se dizer, que um adequado desenvolvimento do instrumento do acesso à informação, pode contribuir para sensibilizar toda uma coletividade em direção a uma consciência enraizada.¹¹⁶

A compreensibilidade da informação ambiental remete a ideia, que a clareza deve coexistir com a precisão, não se aceitando a incompletude da informação sob o pretexto de ser didática, pois diante as incertezas que se pode apurar nos dados ambientais transmitidos, cabe ao informante ser imparcial e dar oportunidade de conhecimento, aos informados, de todos os pontos da questão, sem privilegiar qualquer ponto de vista.¹¹⁷

Por fim, a questão da tecnicidade da informação ambiental refere que os prazos podem deferir de um país para outro ou conforme a convenção que rege a mataria.

As questões relacionadas ao acesso à informação muitas vezes se deparam com situações que impedem sua concretização. Um primeiro impasse relaciona-se a questão do acesso à informação sobre determinados dados e fatos, como exemplo, informações relacionadas ao estudo de impacto ambiental; o segundo ponto, é a questão da informação transmitida pelos meios de comunicação nem sempre ser verdadeira, de modo a manipular a opinião pública ao anseio dos interesses financeiros. Portanto, o acesso à informação atua como meio de equalização das relações jurídicas, uma vez que o cidadão é o agente

¹¹⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V. *Função*. p. 102.

¹¹⁵ FENSTERSEIFER, op. cit., p. 126.

¹¹⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

¹¹⁷ Idem.

vulnerável diante o poder público, possibilitando a este cidadão titular do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, em um estágio de igualdade.¹¹⁸

O artigo 5º, da Constituição Federal em seus incisos XIV e XXXIV, assim como o artigo 225, § 1º, estabelecem formas de garantir ao cidadão o acesso à informação. A partir dessa garantia constitucional, surgem os mecanismos capazes de inserir o cidadão nos processos ambientais, seja através da audiência pública ou consulta pública dando ciência aos interessados sobre o impacto ambiente de, por exemplo, a instalação de uma obra em determinada localidade que cause degradação ambiental.¹¹⁹

Diante desses conceitos e da análise dos documentos apresentados, seja do Panorama de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul, formulado através de audiência pública realizada, bem como, da pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ambos destacam a necessidade da participação popular para apuração de dados e tomada de decisões, haja vista que em matéria de resíduos sólidos o número de sujeitos envolvidos é altamente significativo.

A Meta 2 do diagnóstico desenvolvido no Estado, através de audiência pública, apresenta um panorama por tipologia de resíduo sólido e das áreas degradadas por disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos e áreas órfãs. Através dos estudos realizados foram analisados os principais resíduos industriais gerados (RSI), os resíduos agropastoris (RSA), os resíduos urbanos (RSU), os resíduos de saneamento básico (RSan), os resíduos da construção civil (RCC), os resíduos de serviço de saúde (RSS), resíduos sólidos de serviços de transportes (RST), e, os resíduos sólidos de mineração (RSM).

Com relação aos resíduos sólidos industriais gerados, através de fonte do Ministério do Trabalho e Emprego, verificou-se que existem 36.665 estabelecimentos industriais no Rio Grande do Sul e, a estimativa da geração de RSI dentre os 2.164 empreendimentos de porte médio, grande e excepcional, é um total de 10.188.542 toneladas por ano. Dentro dos percentuais de geração de resíduos por ramo industrial, as indústrias de produtos alimentares, metalurgia e química ocupam o ranking na produção, conforme dados do Sistema de Gerenciamento e Controle de Resíduos Sólidos Industriais (SIGECORS) da FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler¹²⁰). A destinação final dos resíduos sólidos industriais ocorre dentro do estado, sendo um percentual mínimo enviado para fora, os resíduos são enviados em grande percentual para reprocessamento e reciclagem,

¹¹⁸ FENSTERSEIFER, op. cit., p. 126.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Henrique Luis Roessler foi pioneiro ambientalista gaúcho nascido em 16 de novembro de 1896 e falecido em 14 de novembro de 1963.

para compostagem, e, em menor escala, para centrais com aterros de prestadores de serviços, para aterros de uso próprio e compostagem de uso próprio.¹²¹

No que diz respeito a geração de resíduos agropastoris (somente orgânicos – origem animal e vegetal), estimasse uma produção de 243.305.064 toneladas por ano no Estado, sendo 74% oriundos da pecuária, 20% da agricultura e 6% da silvicultura. A destinação dos resíduos da pecuária depende do sistema de criação adotado, pode permanecer em campo, como pode se tratar de dejetos que vão para as lagoas de estabilização, lagoas de decantação, compostagem, biodigestor ou incorporação no solo. Já os resíduos oriundos da agricultura e silvicultura geralmente permanecem na própria área de produção, sendo incorporado ao processo produtivo.

Os resíduos sólidos urbanos (RSU), segundo o estudo realizado a nível estadual, tem uma composição estimada de 60% de matéria orgânica, 25% de material seco reciclável e 15% de rejeitos, com uma geração estimada de 3.150.291 toneladas por ano. As iniciativas para coleta seletiva têm atingido apenas o percentual de 45% dos municípios, sendo que o restante dos municípios ou não tomaram iniciativas ou não repassaram informações. A situação da disposição final de resíduos sólidos urbanos apresenta um percentual positivo, pois 83% dos resíduos sólidos municipais possuem disposição final adequada em aterros sanitários e, 16,2% disposição final inadequada, seja em aterros controlados ou lixões.¹²²

No Estado do Rio Grande do Sul, tratando-se de resíduos de serviços de saneamento (RSan), conforme dados da CORSAN, 193 municípios possuem serviços de tratamento de águas (ETAs) e 72 municípios serviços de tratamento de esgoto (ETEs). Segundo audiência pública realizada, não há dados disponíveis sobre a composição e destinação final de RSan. Existem Termos de Ajustamento de Conduta com definição de prazos para a destinação adequada de RSan. O tipo de disposição final no Rio Grande do Sul de RSan pode se dar: (i) lodo de ETA – descarte em rede pluvial, descarte direto em corpo hídrico, armazenamento na própria unidade de tratamento, envio para aterro conforme classificação do lodo; (ii) lodo de ETE – armazenamento na própria unidade de tratamento, disposição final em solo, envio para aterro conforme classificação do lodo, compostagem; (iii) resíduos de limpeza de canais de drenagem urbana – envio para aterro conforme classificação do lodo.¹²³

Quanto aos resíduos derivados da construção civil (RCC) faz-se a consideração que todos empreendimentos têm licenciamento ambiental municipal, estadual e federal. A geração

¹²¹ Disponível em: <<http://www.pers.rs.gov.br/arquivos/PERS-SEMA-audiencia%20Panorama%20RS%20-%2015-10-2014%20-%20REV04.pdf>>. Acessado em 21/01/2015.

¹²² Idem.

¹²³ Idem, ibidem.

estimada de RCC no Rio Grande do Sul, em 2014, foi de 4.857.913 toneladas por ano, e dentre as unidades de destinação final estão os aterros de inertes, as centrais de triagem e as centrais de transbordo.

Referente aos resíduos de serviço de saúde (RSS), ainda dentro do diagnóstico elaborado, há uma subdivisão entre o atendimento à saúde humana e à saúde animal. As estimativas de geração destes tipos de resíduos são de 48.247 toneladas por ano quanto aos resíduos de saúde humana e 2.980 toneladas por ano de resíduos de saúde animal. A distribuição municipal dos principais tipos de tratamento de RSS praticados pelos geradores estão entre: autoclavagem (31%), autoclavagem e incineração (15%). Sendo que no estado esses resíduos são dispostos em aterros industriais, existindo 6 aterros em todos estado, comportando 67% dos resíduos.¹²⁴

Com relação aos resíduos de serviços de transportes, originários de porto, aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários com potencial de veicular doenças endêmicas e epidêmicas entre fronteiras. Não existem dados disponíveis sobre a estimativa de geração de RST no estado, conforme o diagnóstico realizado, sendo que a destinação final depende da segregação e caracterização correta dos resíduos. Especificamente com relação ao Aeroporto Salgado Filho, os materiais oriundos das apreensões alfandegárias são autoclavados e destinados ao aterro sanitário após tratamento.¹²⁵

Por fim, o Panorama de Resíduos analisou os resíduos de mineração (RSM), rejeitos estéreis¹²⁶ e rejeitos¹²⁷ gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de substâncias minerais. Os dados de 2014 apontam para a existência de 1.046 estabelecimentos com Licença de Operação (LO) em vigência na FEPAM. Durante a elaboração do diagnóstico não foram identificados dados disponíveis sobre geração e composição de RSM, bem como verificou-se a necessidade de realização de inventário estadual. Os dados da FEPAM apontam que a destinação final destes resíduos, estéreis e rejeitos, são na própria área de mineração.

Ainda sobre o conteúdo dos planos estaduais de resíduos sólidos, pode-se verificar que o artigo 17 da Lei 12.305/2010 define que os planos devem ser elaborados para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo território do estado, com atuação de vinte anos e revisões a cada quatro anos.

Há de se destacar que tanto a Lei quanto o Decreto regulamentador da PNRS estabelecem critérios para elaboração dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos, que deve

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Idem, ididem.

¹²⁶ Gerados no decapeamento e na abertura de acesso e frente da lavra.

¹²⁷ Gerados no processo de beneficiamento.

caráter abrangente de forma a incluir todo tipo de resíduo sólido urbano, inclusive os perigosos. Nos planos municipais deve-se estipular todas as metas, ações e programas necessários tanto para o manejo adequado dos resíduos sólidos quanto para a disposição apropriada dos rejeitos.¹²⁸

Assim, além dos dispositivos já mencionados, merecem também destaque os artigos 19 da Lei 12.305/2010, por destacar as principais obrigações a serem definidas nesses planos e, os artigos 50 e 51 do Decreto 7.404/2010, os quais apresentam determinantes complementares da Lei. O artigo 50 do Decreto 7.404/2010 determina que os planos municipais de gestão integrada deverão ser atualizados e revistos, de forma concomitante com a elaboração dos planos plurianuais municipais, além de identificar e indicar medidas saneadoras para os passivos ambientais originados. Já o artigo 51 do Decreto aborda a questão da elaboração de planos municipais simplificados para os municípios com população total inferior a vinte mil habitantes.

Outros aspectos também merecem consideração quanto aos planos de gestão, o primeiro diz respeito à imposição de que o conteúdo do Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos seja disponibilizado para o Sistema Nacional de Informação de Resíduos Sólidos (Sinir), de modo que se acompanhem as ações, metas, programas e diretrizes. Diante da alimentação da base de dados por estados e municípios no Sinir, todos os entes federativos passam a ter à disposição informações, podendo aperfeiçoar os planos e compartilhar os meios de tecnologia empregados.¹²⁹

3.2 RESPONSABILIDADES E OS INSTRUMENTOS DA LOGÍSTICA REVERSA CAPAZES DE PROMOVER CENÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS

Tratando-se de medidas destinadas a solucionar a questão dos resíduos sólidos a Alemanha é pioneira. O país passou de uma política que previa a coleta dos resíduos gerados e a valorização ou simples deposição desses resíduos, para a aplicação de princípios que evitam e valorizam os resíduos antes da sua eliminação. No ano de 1994 foi editada a Lei de Economia de Ciclo Integral e Gestão de Resíduos, que ampliou a responsabilidade do fabricante a todo o ciclo de vida de seu produto, desde a fabricação, passando pela distribuição e uso, até a eliminação.¹³⁰

¹²⁸ CRESPO, COSTA, op. cit., p. 291.

¹²⁹ JARDIM, YOSHIDA, MACHADO FILHO, op. cit., p. 296.

¹³⁰ Idem, p. 62.

No Brasil, essa tendência de responsabilidade pós- consumo surgiu lentamente, através de normas de caráter nacional para determinados tipos de resíduos como: agrotóxicos, pneus, óleos lubrificantes, pilhas e baterias.

A Lei 12.305/2010 inovou quando apresentou as determinações relativas a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. Essa construção, calçada no princípio do poluidor-pagador vai além da leitura encontrada sobre a responsabilidade pós-consumo do setor produtivo. O artigo 3º da Lei define responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como um conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, assim como reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrente do ciclo de vida dos produtos.

O conceito engloba as atribuições não só dos fabricantes dos produtos colocados no mercado que geram resíduos, mas de importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e do poder público responsável pelos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A responsabilidade compartilhada está vinculada com a não geração, redução, reutilização e reciclagem, conforme artigo 9º da Lei 12.305/2010. Os objetivos da responsabilidade compartilhada englobam também a redução do desperdício de materiais, da poluição e dos danos ambientais, o estímulo ao desenvolvimento de mercados, produção e consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis.¹³¹

Destaca-se que as principais estratégias de gestão integrada de resíduos sólidos envolvem a minimização e o tratamento. Como principais atividades de minimização incluem-se: (i) redução na fonte - interrupção da produção do resíduo e otimização do sistema de processos e utilização de tecnologias limpas; (ii) reutilização – aproveitamento do material nas condições em que é descartado; (iii) reciclagem – os resíduos tornam ao processo como matéria-prima. Por sua vez, o tratamento objetiva valorizar o resíduo ou eliminá-lo de forma compatível, não impactante, com o ambiente. Desse modo, um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos deve contemplar desde a geração de resíduos até o tratamento e disposição final, passando pelo acondicionamento, coleta e transporte.¹³²

Nota-se, que a disciplina trazida pela PNRS reflete as orientações advindas da Constituição Federal de 1988, no seu artigo 225, § 3º, nos termos da qual as responsabilidades

¹³¹ Texto Orientador. Vamos Cuidar do Brasil – 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Resíduos Sólidos. 2 ed. Brasília, maio de 2013. p. 11.

¹³² SANTANELLA, MATOS BRITO, PEREIRA DA COSTA, CASTILHO, DE MIO, FERREIRA FILHO, LEITÃO, SALEK, op. cit., p. 117.

pelos danos causados ao meio ambiente passaram a ter um tratamento diferenciado e objetivo. Exemplo dessa inovação é o princípio do poluidor-pagador, já analisado.

Todo o ônus de prevenção dos danos ao meio ambiente a cargo de provável poluidor ou gerador de resíduos sólidos assegura que a responsabilidade deste não se encerre no momento da disposição final, bem como garante que o sistema de responsabilidade compartilhada deva ser aplicado.

Segundo dispositivo constitucional, as sanções pela não observância das diretrizes e regulamentações previstas em lei, podem ser de natureza administrativa, tendo em vista o meio ambiente como instrumento de garantia do bem-estar da coletividade, de caráter cível e penal, à medida que se observam os regimes jurídicos aos quais a sanção está sujeita. A responsabilização, no primeiro caso, impõe necessariamente o dever de indenizar ou ressarcir patrimonialmente os danos causados, no segundo caso, tratam das sanções limitadoras da liberdade.¹³³

As infrações administrativas e as respectivas sanções em matéria ambiental foram ampliadas conforme o Decreto nº 7.404/2010, o qual atualizou o Decreto nº 6.514/2008. Através das alterações, alguns incisos foram incorporados ao artigo 62 e ao artigo 71-A do Decreto nº 7.404/2010¹³⁴.

O artigo 61 do Decreto 7.040/2010 prevê multas àquele que causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa a biodiversidade. Já o artigo 62, dos incisos IX a XVII, do mesmo texto, menciona que incorre na mesma multa aquele que dispor de resíduos de forma inadequada.¹³⁵

¹³³ SANTANELLA, Sandra Tédde; MATOS BRITO, Ana Emília Ramos de; PEREIRA DA COSTA, Francisco de Assis; CASTILHO, Natalia Martinuzzi; DE MIO; Geisa Paganini; FERREIRA FILHO, Edward; LEITÃO, Renato Carrahá; SALEK, Jacira Mota. *Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira*. Fortaleza: UFC, LABOMAR, NAVE, 2014. p. 107.

¹³⁴ Art. 71-A. Importar resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como os resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação: Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

¹³⁵ Art. 84. O art. 62 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 62. [...] **IX** - lançar resíduos sólidos ou rejeitos em praias, no mar ou quaisquer recursos hídricos; **X** - lançar resíduos sólidos ou rejeitos **in natura** a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração; **XI** - queimar resíduos sólidos ou rejeitos a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para a atividade; **XII** - descumprir obrigação prevista no sistema de logística reversa implantado nos termos da Lei nº 12.305, de 2010, consoante as responsabilidades específicas estabelecidas para o referido sistema; **XIII** - deixar de segregar resíduos sólidos na forma estabelecida para a coleta seletiva, quando a referida coleta for instituída pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; **XIV** - destinar resíduos sólidos urbanos à recuperação energética em desconformidade com o § 1º do art. 9º da Lei nº 12.305, de 2010, e respectivo regulamento; **XV** - deixar de manter atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações do sistema de logística reversa sobre sua

A lei prevê incentivos à indústria de reciclagem para favorecer condições visando ao incremento do uso de matérias-primas e insumos advindos de materiais recicláveis e reciclados. Como também, os órgãos do Poder Público das esferas Federal, Estadual e Municipal deverão estar articulados entre si e com as empresas.

A Lei também apresenta o conceito de Logística Reversa, que dentro do contexto da responsabilidade compartilhada, é a proposta mais ousada apresentada. Haja vista que diversos sujeitos tornam-se responsáveis pela destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, esse processo gera obrigações, principalmente do setor empresarial, ao passo que deve realizar o recolhimento dos produtos e embalagens pós-consumo, assim como garantia o reaproveitamento dentro do mesmo ciclo produtivo ou assegurar sua reinserção em diferentes ciclos produtivos.¹³⁶

O sistema de logística reversa exige o retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos. Segundo disposto na Lei 12.305/2010, o sistema de logística reversa tornou-se obrigatório para algumas cadeias de produtos: agrotóxicos, seus resíduos em embalagens; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Caixeta-Filho e Gameiro ao tratar da logística reversa ensina que a mesma consiste no “conjunto de atividades geralmente correlacionadas. Essas atividades apresentam custos associados e tais custos, via de regra, apresentam conflitos entre si: enquanto um é reduzido, o outro se eleva”, e, que a partir do ciclo de vida dos produtos é possível compreender que o processo de vida deste engloba a existência do que se conceitua como canais de distribuição. Esses canais compreendem todas as “etapas, agentes, instituições e tecnologias por meio das quais os bens são comercializados até chegarem ao consumidor final”.¹³⁷

Os sistemas de logística reversa são definidos no caput do artigo 33 da Lei 12.305/2010 e determinam que o retorno dos produtos, após uso final do consumidor, e,

responsabilidade; XVI - não manter atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do SISNAMA e a outras autoridades, informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos sob sua responsabilidade; e XVII - deixar de atender às regras sobre registro, gerenciamento e informação previstos no § 2º do art. 39 da Lei nº 12.305, de 2010.[...]

¹³⁶ Texto Orientador. Vamos Cuidar do Brasil – 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Resíduos Sólidos. 2 ed. Brasília, maio de 2013. p. 11.

¹³⁷ CAIXETA-FILHO, J.V.; GAMIRO, A.H. Entendendo a Logística. IN: SANTANELLA, Sandra Tédde; MATOS BRITO, Ana Emília Ramos de; PEREIRA DA COSTA, Francisco de Assis; CASTILHO, Natalia Martinuzzi; DE MIO; Geisa Paganini; FERREIRA FILHO, Edward; LEITÃO, Renato Carrahá; SALEK, Jacira Mota. *Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira*. Fortaleza: UFC, LABOMAR, NAVE, 2014. p. 110.

independente de participação dos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, seja estruturado pelos fabricantes, distribuidores e comerciantes dos produtos.

Para que possam ser efetivados os sistemas de logística reversa, o artigo 15 do Decreto nº 7.404/2010 define instrumentos capazes de possibilitar a efetivação dos sistemas, como os acordos setoriais, os regulamentos expedidos pelo Poder Público e os termos de compromisso.

O artigo 3º da Lei 12.305/2010 define acordo setorial como ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. A celebração dos acordos setoriais deve tomar por base os objetivos gerais na PNRS, principalmente os seguintes: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos¹³⁸, bem como a disposição final dos rejeitos, como já visto; estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; incentivo a indústria de reciclagem, de forma a fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; gestão integrada de resíduos sólidos; articulação entre as esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, buscando a cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; estímulos à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial para melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Ao tratar desses instrumentos, Soler, Machado e Lemos explicam que o acordo setorial tem natureza contratual, o que exige uma análise sob o prisma de aspectos mais relevantes da teoria contratual, no âmbito do direito privado. Segundo os autores, o contrato é

¹³⁸ Os resíduos sólidos podem ser tratados, pelos processos de compostagem, vermicompostagem, incineração e pirólise. a) Compostagem – transformação da matéria orgânica, presente nos resíduos sólidos, por microrganismos aeróbios em resíduo estabilizado, muito rico em nitrogênio e fósforo, conhecido como húmus. b) Vermicompostagem – tratamento da matéria orgânica presente nos resíduos sólidos resultante do metabolismo de minhocas detritívoras. c) Incineração – queima dos resíduos sólidos, em temperaturas elevadas, até sua transformação em cinzas. d) Pirólise – decomposição térmica que ocorre na ausência de oxigênio, em temperaturas controladas e inferiores às empregadas para a incineração. A matéria orgânica é convertida em diversos subprodutos tais como: hidrocarbonetos, álcoois, ácidos orgânicos, ácidos orgânicos de densidade elevada, etc.

uma espécie de negócio jurídico bilateral ou plurilateral, que precisa considerar o seu fim, sendo relevantes os aspectos ético, sociológico, político e econômico.¹³⁹

Na análise do acordo setorial como contrato, o afastamento da visão tradicional de que há igualdade formal entre os contratantes seria suficiente para o equilíbrio contratual. Os autores explicam:

O acordo setorial enquadra-se perfeitamente na definição de contrato como negócio jurídico bilateral criador de vínculo obrigacional com conteúdo patrimonial e depende de declarações de vontade convergentes, emitidas para regular a relação que se forma.

O acordo setorial tem, dessa forma, papel criador de direitos e obrigações que vincularão aqueles sujeitos à sua aplicabilidade, a *pacta sunt servanda*, ainda que com suas limitações para o atendimento à função social do contrato. No contexto atual, abandona-se a tradicional visão do contrato como símbolo da autonomia privada e incorpora-se ao contrato um conteúdo complexo e híbrido, composto por disposições voluntárias e compulsórias, refletindo o antagonismo social entre as categorias a que pertencem os contratantes.¹⁴⁰

Importante ressaltar, que a iniciativa para o acordo setorial pode ser tanto do Poder Público, por meio de edital de chamamento, ou de fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes de produtos e embalagens referidos, via proposta formal dos interessados ao Ministério do Meio Ambiente, conforme artigo 19 do Decreto 7.404/2010.

O Decreto regulamentador ainda determina que as propostas de acordos setoriais sejam objeto de consulta pública, considerando critérios do Comitê Orientador e que o Ministério do Meio Ambiente realize avaliação das propostas apresentadas.

A logística reversa poderá ser implantada também e diretamente por regulamento, veiculado por decreto, conforme determina o artigo 30, caput, do Decreto nº 7.404/2010, editado pelo Poder Executivo. Há de se fazer uma ressalva ao conteúdo do artigo 30, caput, e, do artigo 15, inciso II, do mesmo diploma, pois o primeiro prevê que o regulamento resulta do decreto editado pelo Poder Executivo, sendo que o segundo artigo menciona que o sistema de logística reversa será implementado e operacionalizado por meio de regulamentos expedidos pelo Poder Público.

Assim, pode-se concluir, que além do decreto presidencial, a logística reversa poderia ser viabilizada mediante lei de iniciativa do Poder Legislativo ou mesmo Portaria do Ministério do Meio Ambiente, uma vez que ambas as iniciativas são instrumentos normativos expedidos pelo Poder Público.¹⁴¹ Contudo, recomenda-se valer-se de regulamento advindo de

¹³⁹ JARDIM, YOSHIDA, MACHADO FILHO, op. cit. p. 87.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Idem, p. 92.

decreto do Poder Executivo para fins de implementação do sistema de logística reversa, verificado o disposto nos artigos 30 e 31 do Decreto nº 7.404/2010.¹⁴²

Por fim, o termo de compromisso, previsto no artigo 8º da Lei 12.305/2010, refere que o Poder Público poderá celebrar termos de compromisso com fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes visando a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante o retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor. Para tanto, essa logística necessita ser realizada no limite da proporção dos produtos que são colocados no mercado interno, conforme metas progressivas intermediárias e finais, previstas no instrumento que determinar sua implantação.

O termo de compromisso deverá ser utilizado nas hipóteses em que não houver, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial, regulamento específico ou para a fixação de compromissos e metas mais exigentes que os previstos nos outros instrumentos.¹⁴³

O artigo 4º da Lei 12.305/2010 estabelece que termos de compromisso e acordos setoriais podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal, de modo que os instrumentos firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os celebrados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados a nível municipal. No que tange a aplicação de normas concorrentes, os acordos firmados com menos abrangência podem ampliar, contudo não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica.¹⁴⁴

Diferentemente do termo de compromisso, que é o documento utilizado para formalizar o conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição de resíduos sólidos ao setor empresarial, o termo de ajustamento de conduta (TAC)¹⁴⁵, previsto no artigo 8º, inciso XVIII, da PNRS, prevê que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromissos de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo judicial. O termo de ajustamento de conduta é “um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão

¹⁴² Art. 30. Sem prejuízo do disposto na Subseção I, a logística reversa poderá ser implantada diretamente por regulamento, veiculado por decreto editado pelo Poder Executivo. Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, antes da edição do regulamento, o Comitê Orientador deverá avaliar a viabilidade técnica e econômica da logística reversa. Art. 31. Os sistemas de logística reversa estabelecidos diretamente por decreto deverão ser precedidos de consulta pública, cujo procedimento será estabelecido pelo Comitê Orientador.

¹⁴³ JARDIM, YOSHIDA, MACHADO FILHO, op. cit., p. 95.

¹⁴⁴ Idem, 96.

¹⁴⁵ Introduzido no ordenamento jurídico através da Lei Federal nº 8.708/1990, o Código de Defesa do Consumidor, que altera o artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, Lei de Ação Civil Pública.

público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei”.¹⁴⁶

Através do TAC o agente assume obrigações necessárias, geralmente junto ao Ministério Público ou órgão ambiental licenciador, para assim evitar ou reparar o dano ao meio ambiente, de forma que haja uma adequabilidade da sua conduta à norma legal. O instrumento visa implementar medidas necessárias à correção de irregularidades decorrentes de lesão ao meio ambiente, diferentemente do termo de compromisso, que viabiliza o retorno de resíduos sólidos ao setor empresarial, para sua destinação adequada, conforme os critérios presentes na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, nos princípios da prevenção e precaução, do desenvolvimento sustentável, da cooperação entre as esferas do Poder Público, do setor empresarial e demais segmentos da sociedade, além do respeito as diferente realidades locais e regionais.¹⁴⁷

Portanto, pode-se concluir que acordos setoriais, termos de compromissos e regulamentos são institutos jurídicos inovadores apresentados pela Lei 12.305/2010, e, sua disponibilidade e utilização dependerá das peculiaridades regionais e das normativas estabelecidas para sua concretização.

3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E AS ALTERNATIVAS DA LEI 12.305/2010 PARA A PREVENÇÃO E REDUÇÃO DA GERAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, dispostas a alterar as relações sociais existentes. Proveniente da prática estatal, essa política surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.¹⁴⁸

Toda política pública desenvolve uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios ou instrumentos, como, por exemplo, leis, regulamentos, contratos e atos administrativos, conforme já colocado. A política pública nasce a partir de uma construção

¹⁴⁶ JARDIM, YOSHIDA, MACHADO FILHO, op. cit., p. 97.

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ DERANI, Cristiane. Política pública e norma política. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, 41, 2004, p. 22. Disponível em: < <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/view/38314/23372> > Acesso em: 02/02/2015.

normativa, logo, estruturalmente, a base da política é o direito. Pode ser definida também, como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.¹⁴⁹

Para que as políticas públicas de acesso aos direitos sociais sejam amplamente promovidas, necessário que seja feita uma análise a partir da estrutura organizacional de governo, haja vista que é através dela que os agentes passam a delinear parâmetros e metas organizacionais visando a implementação dos direitos sociais.

Nesse sentido, imprescindível que haja a análise de desempenho dos agentes públicos, como forma de melhor atender os anseios da população, conforme preleciona Bergue:

Completando, assim, as dimensões desse modelo de análise organizacional, requer especial atenção o desempenho, que é o fator resultante da interação das pessoas nas estruturas e nos processos organizacionais. Nesses termos, uma organização deve ser analisada, compreendida e avaliada, também a partir de seu desempenho, ou seja, conforme a projeção que faz dos resultados de suas ações no ambiente.¹⁵⁰

A análise de um governo deve ser vista de maneira a compreender a sua estrutura organizacional, no sentido de ampliar conhecimentos e técnicas como forma de melhor atender os interesses da sociedade. O corpo funcional da organização, na proporção direta de sua qualificação, tanto sob o ponto de vista da capacitação técnica para a consecução das atribuições inerentes à organização, quanto das formações acadêmicas, por exemplo, tende a apresentar forte impacto positivo na permeabilidade das fronteiras organizacionais.¹⁵¹

No processo de gestão de políticas públicas, para que haja o enfrentamento dos problemas que emanam da sociedade, necessário que se faça uma análise das possibilidades estratégicas de governo a fim de que as atividades a serem realizadas pelos gestores tornem-se realizáveis, tanto sob o ponto de vista da Administração Pública, quanto da sociedade.¹⁵²

Secchi entende que o que define se uma política é ou não pública, “é sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal”¹⁵³. Desta forma, um problema só se torna público quando os atores

¹⁴⁹ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 2.

¹⁵⁰ BERGUE, Sandro Trescastro. *Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. p. 201.

¹⁵¹ Idem, 322.

¹⁵² PROCOPIUCK, Mario. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 169.

¹⁵³ SECCHI, op. cit., p. 04.

políticos intersubjetivamente o consideram como problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade).

Para Pereira, a política compõe-se ao mesmo tempo de atividades chamadas formais, regras estabelecidas, e informal, negociações, diálogos, tomadas em um contexto de relações de poder e dispostas a resolver, conflitos em torno de questões que envolvem bens e assuntos públicos.¹⁵⁴

A política, na sua configuração recente, tem a conotação de política pública a qual engloba a política social. Contudo, há de se mencionar que o termo “política pública” possui conotação específica, de acordo com o entendimento de Pereira:

Trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. Eis porque o estudo da política pública é também o estudo do Estado em ação nas suas permanentes relações de reciprocidade e antagonismo com a sociedade, a qual constitui o espaço privilegiado das classes sociais.¹⁵⁵

Portanto, política pública acaba por implicar a atuação e intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores governamentais e não governamentais, seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático.

Diante das questões ambientais, é inegável que o aumento do consumo de produtos industrializados, está prejudicando a sadia qualidade de vida e o bem estar dos seus cidadãos. Com isso, se mostra necessária a intervenção do Estado a fim de proteger os interesses coletivos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado através da tributação ambiental. Atualmente, discutem-se os mecanismos econômicos de políticas públicas que possam conciliar desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental em todos os âmbitos da federação.

Deve o Estado intervir na economia, valendo-se para tanto de tributos, que conjecturam a proteção ambiental, com o intuito de obrigar os agentes econômicos a suportar as externalidades negativas em razão de suas atividades econômicas que geram degradação do meio ambiente. Neste mesmo contexto, deve também, estimular por meio de incentivos fiscais, que os agentes econômicos desenvolvam comportamentos que não agridem o meio ambiente.

¹⁵⁴ PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 91.

¹⁵⁵ Idem, p. 96.

Nos limites do município, uma gestão ambiental integrada deve levar em consideração diversas dimensões, seja econômica, social, cultural e ambiental, incluindo o fortalecimento de cooperações intermunicipais e a participação da população na fixação de prioridades associadas às práticas de gestão ambiental, que devem abarcar planejamento, controle, acompanhamento e comunicação permanentes.¹⁶

O artigo 8º da Lei nº 12.305/2010, no inciso IX, estabelece que os incentivos fiscais, financeiros e creditícios são instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Já o artigo 42 do mesmo ordenamento jurídico determina que o poder público institua medidas indutoras às condutas de preservação e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo; de desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida; de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; de desenvolver projetos de gestão dos resíduos sólidos; de estruturar sistemas de coleta seletiva e logística reversa; de descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs; de desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos; de desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.

Para tanto, outorga que ao poder público a utilização de incentivos fiscais, às indústrias e às entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e a reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional, aos projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com as cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas jurídicas de baixa renda, bem como às empresas dedicadas à limpeza urbana e atividades a ela relacionada.

As concessões previstas na Lei 12.305/2010 carecem estar em sintonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, bem como com as diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.¹⁵⁶

¹⁵⁶ RIBEIRO, Maria de Fátima; RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. *Políticas Públicas de Incentivos Fiscais como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cea3fc0955025479> >. Acessado em: 02/02/2015.

Pode, portanto, o poder público, além de medidas repressivas pelo descumprimento das normas positivas, estimular os contribuintes, por meio de tributos, a adotarem medidas que impliquem na realização do valor qualidade ambiental, conforme previsto na legislação. Para tanto, é necessário que sofram carga tributária discriminatória segundo o impacto ambiental que a atividade exercida ocasionar ao meio ambiente.¹⁵⁷

Essa diferenciação é permitida pelo ordenamento jurídico por meio dos princípios da seletividade, aplicável ao IPI, ao ICMS e ao IPVA; a progressividade, relativos ao ITR e ao IPTU; e da técnica de isenção fiscal. Por meio desses instrumentos os entes políticos deverão impor carga tributária diferenciada aos contribuintes, na medida do dano causado ao meio ambiente, logo, o tributo é um instrumento hábil e eficaz da qualidade ambiental.¹⁵⁸

Outrossim, dentro dos limites do município e mais especificamente com relação ao manejo de resíduos sólidos urbanos, acredita-se como uma alternativa efetiva a cobrança de taxa ou tarifa pelos serviços que envolvem o manejo de resíduos.

A cobrança pelos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos está prevista na legislação e em normativos internos da FUNASA. A Lei nº 11.445/2007, que estabelece as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, no artigo 29, já previa a possibilidade de se proceder à instituição de taxas ou tarifas para recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos.

Conforme já mencionado, a Lei 12.305/2010, em seu artigo 19, inciso XIII, determina que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve conter sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei 11.445/2007.

O Decreto 7.404/2010, que regulamenta a Lei 12.305/2010, em seu Art. 4º, inciso XI, estabelece como competência do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos em contribuir, por meio de estudos específicos, com o estabelecimento de mecanismos de cobrança dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos pelos seus respectivos titulares.

Desta forma, a instituição de taxa ou tarifa é uma das alternativas para dar sustentabilidade financeira aos municípios frente às ações dos Planos de Gestão Integrada de

¹⁵⁷ JARDIM, YOSHIDA, MACHADO FILHO, op. cit. p. 160.

¹⁵⁸ Idem.

Resíduos Sólidos. Contudo, é fundamental que os municípios tenham conhecimento de todas as fontes de recursos para a gestão de resíduos e dos custos para a coleta.¹⁵⁹

O município deve efetuar estudos para que a implantação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, levando em consideração os custos e verificando as viabilidades de implementação. Diversos municípios utilizam a arrecadação de receita para a gestão de resíduos sólidos por meio de taxas embutidas no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Todavia, essa taxa apresenta-se de forma fixa, não variando de acordo com a quantidade de lixo produzido.¹⁶⁰

Por fim, com relação a cobrança da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, o Supremo Tribunal Federal – STF entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros)¹⁶¹. Motivo pelo qual as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de resíduos sólidos provenientes de imóveis são constitucionais¹⁶², ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos.

¹⁵⁹ RIBEIRO, Maria de Fátima; RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. *Políticas Públicas de Incentivos Fiscais como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cea3fc0955025479> >. Acessado em: 02/02/2015.

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ "(...) observo, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal fixou balizas quanto à interpretação dada ao art. 145, II, da Constituição, no que concerne à cobrança de taxas pelos serviços públicos de limpeza prestados à sociedade. Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (uti universi) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos. (...) Além disso, no que diz respeito ao argumento da utilização de base de cálculo própria de impostos, o Tribunal reconhece a constitucionalidade de taxas quem na apuração do montante devido, adote um ou mais dos elementos que compõem a base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não se verifique identidade integral entre uma base e a outra." RE 576.321 RG-QQ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 4.12.2008, *DJe* de 13.2.2009.

¹⁶² Súmula Vinculante 19 - A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como norte verificar como a sociedade contemporânea, ofuscada pelo consumo, vem enfrentar a problemática da geração de resíduos e, como os sujeitos inseridos nela, buscam alternativas para tratamento dos resíduos sólidos.

Constatou-se que, até a Revolução Industrial, a degradação dos resíduos era realizada pela própria natureza e, a partir de então, o aumento descontrolado dessa produção tomou proporções alarmantes, seja pelo aumento da população, seja pelo aumento do consumo e até mesmo pelo gerenciamento inadequado.

A hipótese apresentada partiu da ideia que a degradação do meio ambiente decorre dos altos níveis de consumo e, logo, da produção em larga escala de resíduos sólidos. Contudo, somente transcorridos anos de discussões no Congresso Nacional, a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi aprovada, envolvendo inúmeros sujeitos na busca de soluções para os graves problemas causados pela gestão inadequada dos resíduos e trazendo instrumento que necessitam de alternativas complementares, a nível municipal, para uma melhor efetividade.

Ao final deste estudo, pode-se afirmar que a hipótese foi confirmada, pois através das estatísticas apresentadas quanto a produção de resíduos sólidos, principalmente dentro do Estado do Rio Grande do Sul, apurou-se que a quantidade de resíduos sólidos produzida é alarmante e, que a interação dos gestores públicos com a sociedade ainda engatinha para a construção de um cenário organizado e sustentável.

Verificou-se que a evolução do direito ambiental, nas últimas décadas, tem sido acelerada. Inicialmente, a proteção jurídica do meio ambiente limitava-se a medidas pontuais de proteção dos componentes naturais e à declaração de um ambiente sadio, exemplo disso são os diversos textos legais que surgem na tentativa de resolver questões pontuais ligadas ao meio ambiente.

Pode-se perceber, que a Lei nº 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, é o resultado de discussões e orientações relacionados ao manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. A Política contempla os princípios, as diretrizes, os objetivos, as metas, as ações e os instrumentos que seguidos pela União isoladamente ou em parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios bem como a sociedade, apontam para a gestão integrada e ao gerenciamento adequado dos resíduos sólidos.

A Lei apresentou conceitos inovadores como a gestão integrada de resíduos, a responsabilidade compartilhada e a logística reversa, bem como instrumentos que estabelecem diretrizes e metas essenciais à gestão dos resíduos sólidos no Brasil, que são os Plano de Resíduos Sólidos.

Todavia, através dos dados levantados, percebeu-se que desde a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010, os municípios gaúchos ainda apresentam dificuldade na elaboração de seus Planos Municipais, sendo que pouquíssimos municípios apresentam Plano de Saneamento Básico contendo um item específico para a Gestão de Resíduos Sólidos. Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado, após sete anos de vigência da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes do Saneamento Básico, e quatro da Lei Federal nº 12.305/2010, que trata da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, aproximadamente 50% dos Municípios gaúchos possuem instrumentos de planejamento das políticas públicas de saneamento, conferindo atenção específica ao componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

A pesquisa realizada conclui que 66% dos 231 Municípios que elaboraram os PMGIRs e 61% dos 233 municípios que produziram seus PMSBs desprezaram a exigência legal de participação social.

Seguramente pode-se dizer que pertence ao Estado o dever de formular as políticas, fomentar o debate, fiscalizar as atividades. Também é dever do Estado recorrer a recursos econômicos, como subsídios, financiamento ou implantação de benefícios fiscais para implantação de projetos de gestão adequada de resíduos sólidos. Muito embora os conceitos trazidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos sejam apropriados, inúmeros fatores contribuem para a não efetividade das diretrizes e metas traçadas, como por exemplo: a falta de educação ambiental, a falta de saneamento básico em muitos municípios, os altos índices de pobreza, a falta de observação por parte dos setores da indústria na destinação correta dos resíduos sólidos, etc.

E é nesse ponto, que o Estado deve atuar implementando incentivos fiscais, bem como a cobrança de taxas que possam contribuir a curto prazo para o enfrentamento das questões ambientais voltada a problemática dos resíduos sólidos. Sabe-se que os desafios da Lei 12.305/2010 referem-se à necessidade do controle do desperdício com o excesso de consumo pela sociedade, a educação ambiental e a coleta seletiva dos resíduos sólidos. Desta foram, reutilizar, reciclar e reduzir, é de responsabilidade de todos, tanto do poder público, do setor privado e da sociedade em geral. Compete a cada um cumprir seu papel para a melhoria da qualidade de vida, principalmente quanto ao reaproveitamento de resíduos e redução de

poluição, contudo, medidas urgentes e capazes de solucionar os problemas locais são fundamentais.

Cabe referir, por fim, que diante de uma temática tão abrangente e complexa, constitui tarefa importante o enfrentamento dos problemas municipais no tratamento e destinação dos resíduos sólidos, o incentivo a participação popular e, juntamente, o encontro de soluções capazes de promover a redução dos impactos ambientais, através do desenvolvimento sustentável. A pesquisa realizada deixa a certeza de que há muitos estudos e ações concretas neste sentido, nas mais diversas áreas e setores, sejam públicos ou privados.

Contudo, verifica-se que medidas específicas podem ser adotadas para que prazos não precisem ser prorrogados, nem normas deixem de ser cumpridas. Para tanto, o uso de tributos pode ser uma importante ferramenta em um sistema de políticas públicas voltadas à criação de um meio ambiente sustentável, especialmente no que tange à legislação dos resíduos sólidos.

REFERÊNCIAS

AHMED, Flávio; COUTINHO, RONALDO. *Cidades Sustentáveis no Brasil e sua Tutela Jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumn Juris, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

_____. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1999.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e a teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

_____. LEITE, José Rubens Morato. (organizadores). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAVALCANTI, Clóvis(org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 4. ed. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

DERANI, Cristiane. *Política pública e norma política*. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, 41, 2004, p. 22. Disponível em: <
<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/view/38314/23372> > Acesso em: 02/02/2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*. Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Enio Paulo Giachini – 7ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 2005.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

VARELLA, Marcelo Dias. *Governo dos Riscos / Rede Latino-Americana-Européia sobre Governo dos Riscos*. Brasília, 2005.

JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde. *Política Nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri, São Paulo: Manole, 2012.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *O Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica ambiental*. Sequência. ISSN: 0101-9562. Disponível em 19.08.2014 em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2010v31n60p291>>

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes: 2004.

LIPOVETSKY, Gilles. *A era do vazio: ensaios sobre o individualismo contemporâneo*. Tradução: Therezinha Monteiro Deutsch. Barueri, SP: Manole, 2005.

_____. *A felicidade paradoxal: Ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. Tradução: Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LUNELLI, Carlos Alberto. *A superação do paradigma racionalista e a possibilidade de inclusão do comando mandamental na sentença condenatória*. Tese de doutorado. Unisinos: 2006.

_____. MARIN, Jeferson (org.). *Estado, meio ambiente e jurisdição*. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012.

LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Edis. *Ação Civil Pública. Lei 7.347/85 – Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. *Direito do Ambiente*. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAIS, José Luis de. *Do Direito Social aos Interesses Transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide. *Direito Ambiental e Biodireito da modernidade à pós-modernidade*. Caxias do Sul: EducS, 2008.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Pierópolis, 2005.

POLETO, Cristiano; BRESSIANI, Lucia. *Resíduos Sólidos*. Vol. 3. Uberaba: Editora da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, 2013.

PROCOPIUCK, Mario. *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.

RIBEIRO, Maria de Fátima; RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. *Políticas Públicas de Incentivos Fiscais como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos*. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cea3fc0955025479> >. Acessado em: 02/02/2015.

SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

TAVARES, Fred; IRVING, Marta de Azevedo. *Natureza S.A.: o consumo verde na lógica do Ecopoder*. São Carlos: RIMA Editora, 2009.

SANTANELLA, Sandra Tédde; MATOS BRITO, Ana Emília Ramos de; PEREIRA DA COSTA, Francisco de Assis; CASTILHO, Natalia Martinuzzi; DE MIO; Geisa Paganini; FERREIRA FILHO, Edward; LEITÃO, Renato Carrahá; SALEK, Jacira Mota. *Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira*. Fortaleza: UFC, LABOMAR, NAVE, 2014.

SANTOS, Juliana Vieira dos. *A gestão de resíduos sólidos urbanos: um desafio*. Tese de doutorado. Catálogo USP. Disponível em 31 de outubro de 2013: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-25082011-150523/pt-br.php> >

Ministério do Meio Ambiente. Informações disponíveis em: < <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos> > Acesso em 14 janeiro de 2014.

1ª Conferência Municipal de Meio Ambiente. Disponível em 16 de dezembro de 2013: < <http://conferenciameioambienterio.com.br/site/> >

Texto Orientador. Vamos Cuidar do Brasil – 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Resíduos Sólidos. 2 ed. Brasília, maio de 2013.

Declaração do rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> >

Plano Estadual de Resíduos Sólidos. Disponível em: < [http://www.rs.gov.br/conteudo/191850/plano-estadual-de-residuos-solidos-\(pers\)](http://www.rs.gov.br/conteudo/191850/plano-estadual-de-residuos-solidos-(pers)) > Acessado em: 21/01/2015.

Plano Estadual de Resíduos Sólidos. Disponível em: < <http://www.pers.rs.gov.br/arquivos/PERS-SEMA-Audiencia%20Panorama%20RS%20-%202015-10-2014%20-%20REV04.pdf> >. Acessado em 21/01/2015.

Planos Municipais de Saneamento Básico e Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Disponível em: <
<http://www.tce.rs.gov.br/docs/RelPlanoSaneamentoResSolidos.pdf>>. Acessado em
28/01/2015.