

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL: AS PERSPECTIVAS SOCIOAMBIENTAIS E JURÍDICAS DE SUSTENTABILIDADE¹

NATIONAL SOLID WASTE POLICY AND SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT: SOCIAL IMPACTS AND ENVIRONMENTAL PROSPECTS OF SUSTAINABILITY

Gilson Ferreira²

Sumário

1. Introdução; 2. Economia, meio ambiente e regulação ambiental. 3. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas interfaces ambiental, econômica e social; 4. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e as perspectivas para uma Economia Verde; 5. Desenvolvimento Sustentável à luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos; 6. Conclusões parciais; 7. Bibliografia

Resumo

Analisam-se as interfaces ambiental, econômica e social da Política Nacional de Resíduos Sólidos, objetivando investigar as contribuições e os impactos qualitativos e quantitativos que as técnicas e procedimentos criados a partir da Lei nº 12.305, de 2010 lançaram na relação meio ambiente e economia no sentido do desenvolvimento de uma economia sustentável. A questão norteadora é, pois, investigar a relação que se estabelece entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o desenvolvimento de uma economia sustentável a partir dos os mecanismos inseridos na ordem jurídica, como por exemplo, o mecanismo da responsabilidade compartilhada, que inserido

¹ Os resultados apresentados neste trabalho são parte de uma pesquisa acadêmica desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos Aplicados ao Meio Ambiente (GEAMA/USP), da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a coordenação da Prof^ª. Associada Patrícia Faga Iglecias Lemos.

² Doutorando pela Universidade de São Paulo – USP, São Paulo.

importa num estreito relacionamento cooperacionista para a sua aplicação. Para a coleta de dados foram utilizados artigos e documentos legislativos tratando da questão ambiental e sua articulação com a economia, tendo os resultados obtidos demonstrado que uma economia sustentável está na dependência dos estreitamentos dos laços de solidariedade e cooperação entre todos os envolvidos na cadeia produtiva.

Palavras-chave: Resíduos Sólidos – Economia Verde – Política Nacional de Resíduos

Abstract

This article analyzes the environmental, economic and social interfaces of the National Solid Waste Policy, aiming to investigate the contribution and impacts its introduction in the Brazilian legal system has produced in terms of a Green economy giving the techniques and procedures that has been created since the enactment of Federal Law No. 12.305, of 2010. For the collection of data papers, essays and legislative documents dealing with the environmental issue and its relationship with the economy were used and the results obtained demonstrated that structured and sustainable economy is on growing dependence of both sides of production chain. The guiding question is, therefore, to investigate the relationship that is established between the National Policy of Solid Waste and the development of a sustainable economy from the mechanisms included in the legal order, as for example, the mechanism of shared responsibility, which must be inserted in a close relationship cooperacionista for your application.

Keywords: Solid Waste – Green Economy – National Policy

Introdução

A crise ambiental deflagrada a partir da intensificação do processo de degradação dos ecossistemas acompanhada das mudanças do clima, aumentada ainda pelo ajuntamento de outros fatores ambientais, como o esgotamento da água potável, por exemplo, tem chamado a atenção, de uma perspectiva global, para a urgência do estabelecimento de um debate franco com todos os atores públicos e privados a respeito do desenvolvimento econômico sustentável.

Trata-se de compreender o desenvolvimento sustentável como um sistema que se que se mostre capaz de nortear as práticas sociais, políticas e jurídicas que, num movimento de harmonização a ordem econômica, represente a um

só tempo, um mecanismo de produção e distribuição de riqueza e promoção do bem estar social, ambiental, ético e cultural das populações envolvidas no processo de produção.

No Brasil, com a configuração do Estado Social Ambiental a partir da entronização do meio ambiente como direito fundamental e garantia constitucional das presentes e futuras gerações e princípio da ordem social e econômica, um dos mais basilares desafios, para além de harmonizar o desenvolvimento econômico com a preservação e conservação do meio ambiente, está em incluir a dimensão ambiental na gênese das práticas privadas norteadas por uma política pública desenvolvimentista que esteja centrada nisso: meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A incorporação do elemento ambiental nas práticas dos atores públicos e privados deve principiar por abandonar a idéia central de que o meio ambiente é apenas um espaço de onde se extraem os recursos naturais; é preciso abandonar a ideia de que os recursos naturais são os únicos insumos sem os quais a atividade econômica não pode se realizar.

A persistência desse discurso traz como consequência a desconsiderando-se de toda a relevância social, econômica e mesmo ambiental do resíduo, como resultado da extração dos recursos naturais no final da cadeia produtiva e de consumo.

A manutenção dessa perspectiva extrativista não apenas simplifica a problemática da crise ambiental, reduzindo-a ao problema do esgotamento dos recursos naturais, mas igualmente leva a ignorar as potencialidades econômicas do resíduo, na sua mais ampla compreensão de bem que se reveste de função socioambiental.

É nesse contexto que se põe a necessidade da reconfiguração da relação homem-natureza; que exige ser reorientada por práticas sociais, econômicas e jurídicas envolvendo os resíduos a configurar uma real e concreta possibilidade transformadora, porque os resíduos constituem uma alternativa de natureza econômica.

O cenário possível, portanto, em que se insere o objeto deste trabalho consiste na análise das relações entre direito ambiental e economia buscando compreender os desafios que se apresentam tocantemente à problemática do manejo dos resíduos sólidos e seu impacto socioambiental na efetivação de uma economia sustentável.

A questão norteadora é, pois, investigar a relação que se estabelece entre a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o desenvolvimento de uma economia sustentável a partir dos os mecanismos inseridos na ordem jurídica, como por

exemplo, o mecanismo da responsabilidade compartilhada, que inserido importa num estreito relacionamento cooperacionista para a sua aplicação.

A ação solidária de todos os atores sociais, desde o Poder Público, produzindo e aplicando uma legislação socialmente eficaz; passando pela iniciativa privada, a partir do desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias capazes de não gerar resíduos, desenvolvimento de sistemas de redução dos resíduos com a sua reinserção na cadeia de produção e até mesmo estratégias de correta destinação dos resíduos sólidos terminando na sociedade, que deve ser orientada e educação para ações ambientalmente adequadas e apropriadas.

1 Atividade econômica e meio ambiente e regulação ambiental

O crescimento econômico tem como decorrência lógica além da expansão da atividade produtiva e do nível de renda, uma maior pressão sobre o meio ambiente, em razão do aumento na demanda de recursos naturais que ingressam no sistema produtivo – os chamados *inputs* demandados, que depois de processá-los, devolve ao meio ambiente *outputs*, em razão do que se opera um aumento do consumo de tanto de recursos naturais quanto do que foi produzido.

O impacto ambiental depende, em grande medida, do nível de contribuição dos agentes envolvidos no processo econômico; quer-se com isso significar que os efeitos de degradação ambiental estão diretamente associados não apenas à intensidade da participação do agente econômico na cadeia produtiva, mas também ao nível de pressão que sua atividade produz no meio ambiente.

Em outras palavras isso significa dizer ao se ampliar a participação de atividades econômicas ambientalmente agressivas, predatórias e poluentes, mais agravada e comprometida fica o meio ambiente, relação necessária que somente pode ser reequacionada a partir da efetivação de alterações, por exemplo, nas técnicas de produção, de que decorre a necessidade de uma revisão dos padrões de produção a partir do estímulo da pesquisa em práticas e técnicas mais ambientalmente adequadas.

Essa relação – atividade econômica e meio ambiente – assume uma importância cada vez mais crescente que repercute no espaço normativo, a ponto de estabelecer um debate sobre os efeitos que se produzem na atividade econômica a partir da intensificação da proteção ambiental.

Uma questão sempre presente na discussão sobre meio ambiente e desenvolvimento econômico sustentável é o realce do conflito entre ganhos ambientais e ganhos econômicos, do qual se extrai o conceito de externalidade

negativa. Trazem-se aqui trechos de dois acórdãos produzidos pelo Superior Tribunal de Justiça em que essa questão desponta como juridicamente relevante:

2ª Turma, REsp 1137314: “Não mais se admite, nem se justifica, que para produzir ferro e aço a indústria brasileira condene as gerações futuras a uma herança de **externalidades ambientais negativas**, rastros ecologicamente perversos de uma atividade empresarial que, por infeliz escolha própria, mancha sua reputação e memória, ao exportar qualidade, apropriar-se dos benefícios econômicos e, em contrapartida, literalmente queimar, nos seus fornos, nossas florestas e bosques, que, nas fagulhas expelidas pelas chaminés, se vão irreversivelmente.³

2ª Turma, REsp 1071741 (24/03/2009): Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a **internalização das externalidades ambientais negativas** – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.⁴

Trata-se, como é possível extrair dos acórdãos, de impor um comportamento inverso ao agente microeconômico – elemento que integra a cadeia produtiva - que para maximizar seus lucros adota, na sua atividade produtiva, a alternativa do custo mínimo de produção, sem levar em consideração nem os impactos ambientais que sua atividade gera nem tampouco os danos ambientais correlatos.

É nesse sentido que os marcos regulatórios ambientais atuam: induzindo os agentes econômicos a internalizar as externalidades ambientais, o que acarreta necessariamente um acréscimo de custo. O princípio do poluidor-pagador, por exemplo, é um desses mecanismos que buscam o processo de internalização.

No entanto, o conflito entre custos de produção e proteção ambiental pode se mostrar mais aparente que real, na medida em que práticas produtivas

³ REsp 1.137.314 - MG (2009/0081174-5). Relator. Ministro Herman Benjamin. Julgado em 17/11/2009. Publicado no DJ 04/05/2011.

⁴ REsp 1.071.741 - SP (2008/0146043-5). Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 24/03/2009. Publicado no DJ 16/12/2010.

ambientalmente adequadas e, portanto, ajustadas às políticas nacionais de proteção ambiental, ao promover e buscar manter a qualidade ambiental levam os agentes microeconômicos a economizar insumos e racionalizar o processo produtivo, de que o aproveitamento dos resíduos, no modelo de produção *cradle to cradle*, por exemplo, pode impor diferenciação no produto final.

O processo de transição para o desenvolvimento sustentável passa não apenas pela transformação da Economia, mas também pela reorientação tanto do setor público, responsável pelas Políticas de Desenvolvimento quanto o setor privado na direção do de um desenvolvimento econômico que seja provedor de bem-estar para a humanidade, de sustento para famílias carentes, fonte de empregos novos, sem descuidar do capital natural.

2 A Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas interfaces ambiental, econômica e social

A Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS representa um marco normativo que não contém apenas instrumentos que possibilitam o enfrentamento dos problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos.

A legislação foi além, na medida em que permite, também, lançar um novo olhar e compreender a dimensão ambiental da atividade produtiva quando, de um lado, institui a responsabilidade compartilhada pela geração dos resíduos vinculativa de todos os envolvidos na cadeia produtiva e de outro, inclusiva, de parte da população no processo econômico e social, que são as catadoras e catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis, que exercem um papel relevante na Logística Reversa.

Essa mudança de perspectiva, segundo Patrícia Faga Iglecias Lemos implica reconhecer os resíduos como bens socioambientais, que por essa razão são duplamente titularizados, o que significa dizer que deles – os resíduos – resultam impactos e efeitos jurídicos não apenas em relação ao seu titular, mas igualmente em relação à coletividade, segundo se depreende do art. 6º, VIII, da Lei 12.305/10 – PNRS – que “reconhece no resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor da cidadania.”⁵

A partir da noção de dupla titularidade sobre o resíduo sólido e da entronização da transindividualidade dos interesses que envolvem o meio

⁵ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. São Paulo: RT, 2011, pp.74-75.

ambiente equilibrado e sadio, como assegurado no art. 225, da Constituição da República, a Lei 12.305/10 se apropria de conceitos modernos de gestão dos resíduos sólidos e cria instrumentos que ampliam a eficácia social da legislação ambiental.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos está, nesse compasso, fortemente articulada com o projeto de desenvolvimento de economia sustentável porquanto ela se constrói a partir de alguns princípios que fortalecem os mecanismos de proteção ambiental e de manutenção do equilíbrio dos ecossistemas ao mesmo em que repercute fortemente no campo social, ampliando as esferas de responsabilidade e de participação no âmbito da legislação todos os atores sociais.

Cumpram essa função os princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do protetor recebedor, que estabelecem uma visão sistêmica, integrada e global da gestão dos resíduos, porquanto considera as particularidades locais, tomando em linha de consideração as variáveis culturais, ambientais, sociais.

Compõe esse modelo gerencial desenhado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS - o Sistema de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR. Trata-se de um instrumento que compartilha responsabilidades dos entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e os Municípios - que conjuntamente, organizarão e manterão a infraestrutura necessária para receber, analisar, classificar, sistematizar, consolidar e divulgar dados e informações qualitativas e quantitativas sobre a gestão de resíduos sólidos.⁶

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos, por sua vez, cujo processo de elaboração deve contar com ampla participação social, tem por cenário um espaço democrático de debate e interlocução não apenas entre os entes federativos, mas também outros setores da sociedade civil – indústria, agricultura e pecuária, saúde, construção civil, catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis a fim de possibilitar controle social sobre a gestão compartilhada dos resíduos sólidos na política ambiental de mitigação dos efeitos decorrentes das mudanças climáticas.

Esse documento contém as metas e estratégias nacionais sobre o tema e com ele se articulam, também, os planos estaduais, microrregionais, de regiões metropolitanas, planos intermunicipais, municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Interessa para o restrito âmbito deste trabalho, examinar, de uma perspectiva jurídico-normativa a problemática da responsabilidade compartilhada

⁶ GONÇALVES, Sergio Antonio. *A política nacional de resíduos sólidos: alguns apontamento sobre a Lei 12.305/2010*. In: SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos. DIAS, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves (org.) In: Resíduos sólidos urbanos e seus impactos socioambientais. organizadoras . São Paulo: IEE-USP, 2012, pp. 45-46

pelo ciclo de vida do produto e da logística reversa, na medida em que esses instrumentos lançam um novo olhar sobre o ancestral instituto da responsabilidade civil e amplia os horizontes da noção de propriedade, assim como, traz para o primeiro plano da atividade econômica a dimensão ambiental, demonstrando a possibilidade de desenvolvimento econômico sustentável.

A Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, segundo o art. 3º, XVII, da Lei nº 12.305/2010, consiste num conjunto de atribuições dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos pela minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como pela redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

Um aspecto relevante do sistema de responsabilidade compartilhada que não se deve perder de vista é a instituição do princípio do protetor recebedor, mecanismo que importa na concessão de incentivos fiscais ou remuneração de todo aquele que, de uma forma ou de outra, deixou de explorar um recurso natural que era seu, em benefício do meio ambiente e da coletividade, ou promoveu alguma ação com o mesmo propósito de proteção do meio ambiente. É o pagamento por serviços ambientais prestados.

Não representa essa remuneração qualquer espécie de compensação ambiental, isto porque a remuneração por serviços ambientais prestados decorre de um comportamento voluntário do empreendedor, enquanto que a compensação ambiental é uma obrigação que decorre da lei a partir da verificação de um dano ambiental ou a não observação de alguma norma ambiental.

A compensação ambiental, portanto, é um desdobramento do princípio do poluidor-pagador, como forma de distribuição do custo social decorrente do uso e exploração de um bem transindividual.⁷

A Logística Reversa se insere, também, como um inovador instrumento de desenvolvimento econômico e social, uma vez que se caracteriza por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada, segundo se extrai do art. 3º, XII, da Lei nº 12.305/2010.

Nesse sentido, o tratamento de resíduos sem diferenciação e indiscriminadamente deve considerado exercício abusivo do direito de

⁷ HUPFFER, Haide M.; WEYERMULLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G.. *Uma análise sistêmica do princípio do protetor-recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais*. Ambiente & Sociedade, Campinas, v. XIV, n. 1, p. 95-114, jan.-jun. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v14n1/a06v14n1.pdf>. Acesso em 5 de Fevereiro de 2014, p. 102.

propriedade, porque sendo os resíduos uma categoria de bem socioambiental, eles se revestem da funcionalidade socioeconômica nos moldes do que está previsto no artigo 1.228, §§ 1º e 2º, do Código Civil e na medida em que eliminam a possibilidade da logística reversa e a responsabilidade compartilhada pela gestão, essa prática impede a maximização da reutilização e da reciclagem.

A imposição da técnica da logística reversa associada à responsabilidade compartilhada representa um mecanismo de atenuação da degradação ambiental pela instituição de procedimentos que levem à desaceleração do movimento de ampliação das bases produtivas e da dependência econômica da sociedade em relação à natureza, o que, em outras palavras significa dizer que essas estratégias importam numa reestruturação institucional e econômica dos meios de produção, tornando possível o crescimento econômico sustentável.⁸

Essa perspectiva deixa de compreender o meio ambiente apenas como uma externalidade negativa, e por conseqüência, traz para o centro da ordem social e econômica as discussões e preocupações com os elementos bióticos e abióticos da natureza, porque da sua proteção depende a manutenção do meio ambiente equilibrado, como fundamento primeiro dessa ordem que orienta a construção e fortalecimento do Estado Solidário Ambiental.

Ademais disso, a logística reversa é expressão do princípio da precaução, vetor basilar do Direito Ambiental, consistindo, exatamente em levar em consideração as intervenções humanas nos ecossistemas como potencialmente danosas, especialmente quando não se tem certeza científica não só dos seus efeitos, mas também do ponto de saturação e tolerância do meio ambiente em relação a essas intervenções.⁹

Os vários instrumentos disponibilizados pela Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos importam em reconhecer que a possibilidade de reaproveitamento dos resíduos sólidos como matéria-prima, energia ou composto orgânico contribui diretamente na conservação de recursos naturais, renováveis ou não, assim como na preservação de ecossistemas e na eficiência dos processos produtivos, enquanto permite conduzir à maximização dos custos ambientais e econômicos associados ao ciclo de vida dos produtos.

Outra dimensão relevante da Política Nacional de Resíduos Sólidos que demonstra a amplitude da questão ambiental em sua interface econômica está no assentamento da idéia de que os resíduos sólidos devem ser compreendidos como

⁸ ANDRADE, Daniel Caixeta. *Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássicas e ecológicas*. Leituras de Economia Política, Campinas, nº 14, ago.-dez., 2008, p.5.

⁹ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *op. cit.* pp. 70-72

bens econômicos. Nessa perspectiva os resíduos sólidos são elementos integradores da ordem social e econômica porque produzem renda e promovem a cidadania.

Os resíduos sólidos são elementos que permitem o desenvolvimento de valores socioambientais, na medida em que as estratégias desenhadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos se opera a inserção socioeconômica de trabalhadores que, ao separarem recicláveis e reutilizáveis, possibilitam a operacionalização da logística reversa, materializando, ainda a responsabilidade compartilhada.

À luz da Lei nº 12.305/2010 significa dizer que esses trabalhadores não apenas são sujeitos de direito prioritário, mas especialmente agentes promocionais do meio ambiente sadio e equilibrado. É importante não perder de vista que a inserção dessa categoria de trabalhadores na cadeia produtiva deriva, fundamentalmente, da recategorização jurídica dos resíduos sólidos que, de bem vago passaram ao *status* de bem jurídico e econômico a que se imputa uma função socioambiental.

Esse duplo aspecto do trabalhador que segrega os resíduos sólidos emerge do princípio da responsabilidade compartilhada, que assim se amplia com a ação desses trabalhadores, conforme art. 6º, VII, da Lei nº 12.305/2010 e também do princípio da reciclagem como fator econômico – produção de renda e político-social, na medida em que promove a cidadania e a inclusão social, superando a situação de vulnerabilidade em que, usualmente, se encontram esses trabalhadores.

A mudança de perspectiva abre as fronteiras para uma alternativa econômica contributiva para a redução das disparidades sociais e econômicas sem geração de custos ambientais ou em os havendo, essa estratégia, em última instância, importa na redução desses riscos e na superação da problemática escassez de recursos ambientais.¹⁰

3 A Política Nacional de Resíduos Sólidos e as perspectivas para uma Economia Verde

A ideia de Economia Verde ou a possibilidade de desenvolvimento de atividades econômicas que se harmonizem com o meio ambiente, deixando de considerá-lo apenas como fonte de matérias-primas representa a abertura de uma via que ao ser percorrido pelos agentes econômico públicos e privados teria como consequência a produção de bem estar e equidade social.

¹⁰ IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília: Ipea, 2013; POLÍTICA AMBIENTAL/CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. nº 8, jun. 2011. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

Em outros termos, ao reduzir os riscos ambientais e a escassez ecológica, as relações econômicas verdes implicariam na redução da pobreza, da desigualdade social assim como na manutenção do meio ambiente saudável e equilibrado.

Trata-se, nesse sentido, portanto, de estabelecer uma nova perspectiva para a cidadania: uma cidadania ambiental, que se acha consignada no Princípio I, da Declaração de Estocolmo, de 1972, reforçada pelo art. 2º, da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, de 1986.

O desenvolvimento de uma economia verde capaz de levar ao desenvolvimento econômico sustentável no contexto de fortalecimento da cidadania ambiental, como centro de toda a ordem social e econômica, impõe repensar as relações de produção da sociedade, isto porque não há produção sem apropriação de recursos, o que significa dizer que o esverdeamento da economia passa, necessariamente, pela redefinição da forma de apropriação dos recursos e do modo como a riqueza será produzida.

É importante não perder de vista que na base da Economia Verde e do Desenvolvimento Sustentável está a apropriação de um bem ambiental, transindividual, coletivo e difuso, o que importa na redefinição jurídica da apropriação, que não se opera apenas e tão somente de uma perspectiva estritamente econômica.

Ao reverso, essa percepção faz despontar a dimensão social desse comportamento jurídico e econômico, na medida em que a apropriação desses recursos ambientais deve repercutir socialmente na satisfação dos interesses coletivos, assegurando a qualidade de vida, como base material da dignidade da pessoa humana.¹¹

É nesse amplo debate que se insere a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cuja importância reside no incentivo e estímulo de investimento no setor de resíduos sólidos cujos ganhos ambientais, econômicos e sociais são tão significativos que chegam mesmo a impor uma leitura de ancestrais institutos de direito privado, notadamente quanto ao direito de propriedade e seus desdobramentos.

Com efeito. A despeito de o direito de propriedade ser um direito fundamental assegurado na Constituição da República, o mesmo texto constitucional impõe-lhe uma função, que articula os interesses privados com os interesses da comunidade onde o proprietário se insere.

A funcionalização social da propriedade, nesse sentido, implica em garantir que as prerrogativas da propriedade sejam empregadas pelo seu titular em atenção a um interesse maior: o interesse ambiental.

¹¹ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 77.

É nesse ponto que se vê como a função social da propriedade possibilita o desenvolvimento de uma economia verde e, por conseguinte, o crescimento econômico sustentável, quando em se tratando de resíduos sólidos a questão não se resume a dar adequada destinação ambiental ao lixo. Essa é apenas uma dimensão da Política Nacional, relevante é bem certo.

A questão prioritária reside nisso: em reduzir expressiva e significativamente a produção de resíduos, transformando e valorizando as sobras de consumo em novas fontes de riqueza e de recursos materiais destinados à produção, estabelecendo-se um processo de reengenharia, como na aplicação do conceito de *Cradle to cradle*, em que o conceito de lixo é substituído pelo conceito de nutrientes que circulam num fluxo contínuo, aproximando-se, em alguma medida, o ciclo de produção do ciclo da natureza. Trata-se de um mecanismo de eco-eficientização da economia.

Em outras palavras, é preciso substituir os mecanismos de uma economia linear, orientada pela tradicional prática da descartabilidade em que, ao final da cadeia produtiva, o que sobrou da produção retorna para o meio ambiente como lixo, impondo o retorno do produtor ao meio ambiente em busca de recursos virgens por uma economia circular, em que a descartabilidade é substituída pelo retorno da sobra para a cadeia de produção que depende, em primeiro plano das estratégias do produtor, aspecto que, em última instância, implica no exercício socialmente funcionalizado dos meios de produção.

A economia circular se mostra como um instrumento eficiente de colocar em funcionamento estratégias e ações de produção de bens que capazes de reduzir os danos ambientais e limitar o esgotamento de recursos ecossistêmicos e ao mesmo tempo gerar emprego e renda, contribuindo, dessa perspectiva para o crescimento econômico sustentável do país em que se articulam cinco dimensões: social, econômica, cultural, espacial e ecológica.¹²

O ecodesenvolvimento ou uma economia que se pretende verde e, pois sustentável, não pode deixar de considerar aspectos como o da redução da pobreza e a garantia de acesso aos bens e serviços aos menos favorecidos economicamente. Trata-se de uma economia que garante acesso igualitário, que decorre, por sua vez, da maior empregabilidade que garante maior distribuição de renda a partir da instauração dos processos de réus e reciclagem das sobras.

Da perspectiva econômica, o ecodesenvolvimento ou a economia circular, segundo Sachs impõe um novo tipo de relacionamento entre os países, de forma a estabelecer-se entre eles uma troca mais justa de tecnologia superando

¹² SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

o tradicional tipo de relacionamento econômico imperialista de exploração de recursos ambientais.

Cultural e espacialmente, o ecodesenvolvimento leva em conta que as práticas ambientalmente sustentáveis devam estar inseridas no contexto social, histórico e cultural em que elas ocorrem, o que significa dizer que a sustentabilidade econômica precisa considerar os aspectos culturais e regionais da comunidade em que a relação econômica se realiza e deve considerar, nessa perspectiva, as diferenças territoriais e de desenvolvimento entre o espaço rural e o espaço urbano o que, por sua vez impacta, fortemente, nos assentamentos humanos.

Para Gilberto Montibeller Filho na noção de ecodesenvolvimento,

Há uma posição ética fundamental: o desenvolvimento voltado para as necessidades sociais mais abrangentes, que dizem respeito à melhoria da qualidade de vida da maior parte da população, e o cuidado com a preservação ambiental como uma responsabilidade para com as gerações que sucederão.¹³

Essas dimensões representam não um novo projeto de civilização, mas antes e verdadeiramente o projeto de uma nova civilização, que se constrói a partir da preocupação com as necessidades sociais atuais e futuras a partir da colocação do meio ambiente como elemento integrador do processo de desenvolvimento, em que as relações humanas com o meio ambiente ocupam o centro e não mais a periferia.

Esse projeto de nova civilização impõe a combinação de fatores não apenas econômicos ou economicistas com a precificação, por exemplo, dos recursos naturais e nem apenas se centra na reengenharia de instrumentos econômicos de proteção ambiental, mas exige uma estreita articulação com questões éticas e ambientais fundamentais, como a justiça ambiental e a equidade intra e intergeracional.

O Brasil tem uma estrutura legal protetiva do meio ambiente dos mais avançados e nada obstante isso a legislação ambiental é socialmente ineficaz. É preciso, nesse momento, uma reestruturação regulatória que se mostre eficiente e eficaz tanto do ponto de vista da economia de mercado.

Com o estímulo a negócios mais ambientalmente adequados e ajustados a que se alie o estímulo e o desenvolvimento de tecnologia na produção limpa

¹³ MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: conceitos e princípios*. Textos de Economia, Florianópolis, v. 4, a. 1, p. 131-142, 1993, p. 133.

quanto do ponto de vista jurídico com o fortalecimento do sistema de sanção ao produtor poluente é capaz de promover a Economia Verde, substituir o ciclo linear pelo circular e alavancar um desenvolvimento sustentável.

As políticas públicas têm um papel bastante relevante e mesmo crucial não apenas em termos de regulação, mas também quando se trata de influenciar mercados, de modo a impedi-los de produzir resultados sociais indesejáveis.

4 Desenvolvimento Sustentável à luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Na esteira do que ficara decidido na diretriz da Agenda 21, como resultado da Eco92, e, portanto, há mais de duas décadas, os padrões de produção e de consumo respondem, grandemente, pela degradação do meio ambiente e pela escassez ecossistêmica, preocupação que impunha uma mudança senão radical ao menos significativa tanto do modelo de produção com vistas a reduzir a níveis mínimos os resíduos em toda e qualquer fase de ciclo do produto ou serviço quanto do manejo, de forma ambientalmente adequada e saudável dos resíduos sólidos.

No âmbito, portanto, de uma econômica verde e sustentável, o tratamento dos resíduos sólidos e sua repercussão jurídica se estendem muito além do seu depósito seguro ou saudável, como expressão de manejo ambientalmente adequado, mas particularmente do (re) aproveitamento, por parte de todos os agentes que integram a cadeia econômica, o que inclui, não só o fabricante, o comerciante, mas também o consumidor e em última instância toda a sociedade.

É nesse cenário que se insere, como principal instrumento jurídico capaz de contribuir para o aprimoramento das bases de desenvolvimento sustentável a imputação da responsabilidade aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes a obrigação positiva consistente num fazer, representada pelo recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso e pelo descarte ambientalmente adequado.

Para Patrícia Faga Iglecias Lemos “o princípio do desenvolvimento sustentável está umbilicalmente ligado à ampla proteção ao meio ambiente, que deve ser viabilizada também pelo controle da produção e do consumo.”¹⁴

Em outras palavras, o desenvolvimento econômico e social é essencial para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade de vida, segundo

¹⁴ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos...*p. 50.

Princípio 8, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em 1972.¹⁵

O desenvolvimento sustentável deve, idealmente, melhorar a qualidade de vida de cada indivíduo, sem sobrecarregar ou exaurir os recursos da terra para além da sua capacidade, pondo em situação de risco os diferentes ecossistemas do planeta. A caminhada em direção de um desenvolvimento econômico sustentável exige que empresas, governos e indivíduos ajam no sentido de promover uma mudança de comportamento de consumo e produção, definindo, conjuntamente, políticas e práticas destinadas a melhorar a qualidade de vida.

Os impactos qualitativos e quantitativos de uma economia verde e, por conseguinte de um desenvolvimento sustentável são preocupações que na Política Nacional de Resíduos Sólidos estão centrados em ações de agentes públicos e privados que levem a não geração de resíduos sólidos bem como a sua redução por meio da reutilização e reciclagem. Ocupam, também, a sua centralidade, aspectos referentes ao tratamento dos resíduos sólidos e à disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Muitos dos serviços dos ecossistemas gerados pelo capital natural (como a polinização, serviços, controle de enchentes, de filtragem de água e fornecimento de habitat para a biodiversidade) são as externalidades; a elas não são dadas um preço nos mercados e como resultado, mercados livres muitas vezes comprometem ou causam colapso dos ecossistemas.

Os impactos quantitativos que a Política Nacional de Resíduos Sólidos apresenta no desenvolvimento de uma economia sustentável devem se relacionar à constante diminuição da complexidade e diversidade dos resíduos produzidos pelo homem, aspecto que leva a repensar as estratégias de incentivo e estímulo ao desenvolvimento tecnológico e ao empreendedorismo que resulte na potencialização do reaproveitamento dos resíduos com o seu retorno mais direto e imediato ao ciclo produtivo para o que o aprimoramento a intensificação da coleta seletiva, representa um importante avanço.

De outro lado, o impacto qualitativo dessa política nacional se representa pelo manejo ambientalmente saudável dos resíduos, dimensão que impõe reconsiderar todo o ciclo da produção desde a extração dos recursos naturais, passando pelo seu transporte, processamento industrial, armazenagem até a comercialização, ponto em que o ciclo não se encerra, porque a partir dela – a

¹⁵ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias *et al.* *Consumo sustentável*. Cadernos de investigação científica. v. 3. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 58.

comercialização – instaura-se uma nova ordem, a do consumo, que se integra, na cadeia de produção, como um consectário lógico e necessário.¹⁶

Disso resulta, portanto, que o desenvolvimento de uma economia sustentável atinge, também, o consumidor, a quem se impõe uma conduta ética e responsável porque proprietário do produto adquirido. O consumidor, desde o momento mesmo da aquisição do produto, quando se torna proprietário, passando pelo exercício das prerrogativas proprietárias de uso, gozo e fruição das potencialidades da coisa, até o descarte, por meio da coleta adequada, é responsável pelo bem socioambiental.

A dimensão ética da responsabilidade compartilhada permite, quando o resíduo, inafastavelmente tiver se gerado, que seu tratamento adequado, possa reinseri-lo, de alguma forma na cadeia, pelo reaproveitamento ou pela reciclagem, como expressão socioambiental do resíduo. A disposição final só deve ocorrer quando os resíduos não puderem ser de alguma forma processáveis.

Em última análise, a Política Nacional de Resíduos Sólidos ao propor o redesenho de toda a cadeia produtiva, permite:

- i) refletir criticamente sobre os modos de produção e consumo de uma perspectiva ética e transindividual, e
- ii) postular ações cooperativas e de solidariedade, na medida em que todos os atores sociais, por determinação constitucional, estão comprometidos com o meio ambiente saudável.

Nesse sentido, esses agentes devem agir na prevenção de danos ambientais, o que significa dizer que estão orientados pelo precaucionismo tanto produtores quanto consumidores, na medida em que só é possível pensar em desenvolvimento ou crescimento econômico sustentável quando essas práticas desenvolvimentistas correm ao encontro das necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades.

Para o desenvolvimento da economia verde, as políticas econômicas devem estar centradas no capital natural porque é esse elemento capaz de impor senão a separação necessária, quando absoluta entre a atividade econômica e

¹⁶ Nesse sentido. Lawrence H. Goulder e Donald Kennedy, para quem: “Public attention to the values of these (largely external) benefits is important to provide support for reasonable public policies to protect important habitats. This makes it all the more important to determine the values of these services. Em tradução livre: Atenção do público para os valores desses benefícios (em grande parte externa) é importante para fornecer suporte para políticas públicas razoáveis para proteger habitats importantes. Isso torna ainda mais importante para determinar os valores destes serviços. Cf. *Interpreting and Estimating the Value of Ecosystem Services*. Disponível em http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207161644_5875.pdf. Acesso em 23 de junho de 2014.

degradação ambiental, ao menos, levar à desaceleração da dependência ou dos vínculos entre elas, sem que se opere uma redução dos níveis de produção e, conseqüentemente, de consumo.

A natureza não deve ser percebida, nessa perspectiva, como um elemento de antagonismo, de oposição, de resistência ou de obstáculo, porque ela integra a base fundamental da ordem econômica. É a partir dela que se assegura o direito de desenvolvimento, na medida em que se torna possível atenuar as contradições entre um desenvolvimento econômico acelerado e a constante redução do capital natural.

O desenvolvimento da economia verde está associado, nesse diapasão, à necessidade cada vez mais premente de as políticas de proteção ambiental integrarem as políticas econômicas, associando-se simbioticamente, na medida em que não é mais possível, diante da complexidade contemporânea pensar nessas duas frentes de forma isolada e autônoma.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos em alguma medida busca romper com a tradicional ideia de que o sistema econômico e industrial está separado da biosfera, como se fábricas e cidades se localizassem de um lado e natureza, de outro; ela busca minimizar o impacto do sistema industrial sobre o que está, supostamente fora dele, em seus arredores, isto é o meio ambiente.

Para Suren Erkman a questão é de uma ecologia industrial que explora a hipótese exatamente oposta, qual seja “o sistema industrial pode ser visto como certo tipo de ecossistema. (...) o sistema industrial, tal como ecossistemas naturais, pode ser descrito como um especial distribuição de materiais, energia e fluxos de informação. Além disso, todo o sistema industrial baseia-se em recursos e serviços prestados pela biosfera, a partir do que não pode ser dissociada.”¹⁷

É nesse modo de conceber a política econômica é que deve estar associada a política ambiental; ambas devem se articular para que a centralidade de suas preocupações seja norteadas pelo princípio da precaução, do poluidor-pagador e o princípio da cooperação, seguindo uma lógica hierárquica de: i) Prevenção pela não geração de resíduos; ii) Recuperação primária; representada pela reutilização do resíduo; iii) Recuperação secundária, consistente na reciclagem do produto, isto é, reinserção do resíduo na linha de produção; iv) Recuperação terciária, representativa da possibilidade de o resíduo ser empregado para a produção de energia e v) na etapa fina, a disposição final em aterros.

O meio ambiente representa uma parte fundamental do processo produtivo e, portanto, os custos externos relacionados à disposição de resíduos, é efetivamente, um aspecto essencial do processo econômico, de tal modo que

¹⁷ ERKMAN, Suren. *Industrial ecology: an historical view*. Journal of Cleaner Production. Vol. 5, nº. 1-2, 1997, Great Britain: Elsevier Science Ltd. p. 1.

os elementos bióticos e abióticos apresentam duas funções elementares para o processo econômico: a primeira, a de constituir uma fonte de matéria-prima para o processo produtivo e, outra, a de depósito dos resíduos gerados pela utilização do insumo.

Em outros termos, as variáveis ambientais precisam estar contempladas na Economia tanto quanto nas políticas de proteção ambiental e ambas devem se relacionar segundo uma dialética da complementaridade, não de oposição nem de exclusão, mas de coexistência ao incluir como base teórica da (re) formulação tanto da política econômica quanto da política ambiental um novo paradigma: desenvolvimento econômico sustentável em que ao se buscar assegurar o meio ambiente saudável e equilibrado, se assegura, de igual forma, o desenvolvimento econômico como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade.¹⁸

Para além da visão de ecologia política ou econômica e da retórica sobre o desenvolvimento sustentável bem como sobre manejo de resíduos, que não se limita a reciclagem e nem a ela se reduz, a motivação real para essa evolução se encontra no aumento da competitividade da economia.

Nesse sentido, as questões socioambientais são aspectos inerentes ao funcionamento do sistema terrestre: primeiro, a compreensão de que a Terra é um sistema singular, esta aberta para a troca de energia e matéria; e segundo, atualmente as atividades econômicas e humanas são capazes de promover profundas transformações no sistema global em uma escala complexa, interativa e evidentemente acelerada.¹⁹

As questões socioambientais devem, necessariamente, ser abordadas de um ponto de vista sistêmico e nisso reside a importância para um crescimento econômico sustentável da adoção de uma ecologia industrial.

A sustentabilidade ecológica: mediante a intensificação de usos de processos que imponham a redução do volume de substâncias poluentes, por meio da adoção de políticas de conservação de energia e de recursos, da reciclagem, da substituição por recursos renováveis abundantes e inofensivos e do desenvolvimento de tecnologias capazes de gerar um nível mínimo de dejetos e de alcançar um máximo de eficiência em termos dos recursos utilizados.

¹⁸ WILLIAMS, Jan-Olaf. *From Ideas to Action, Business and Sustainable Development: The International Chamber of Commerce Report on greening of Enterprise*, 1992.

¹⁹ ALVAREZ, Albino Rodrigues. MOTA, José Aroudo (orgs). *Sustentabilidade ambiental no Brasil : biodiversidade, economia e bem-estar humano*. Brasília : Ipea, 2010, p. 17

Considerações finais

Assentam-se nessas premissas as seguintes conclusões, valendo ressaltar desde logo seu caráter transitório:

6.1. A degradação e o comprometimento dos elementos abiótico - solo, água e ar - ocorre, a despeito de vários fatores, principalmente da inadequada disposição ambiental dos resíduos sólidos, isto é, do descarte em áreas consideradas impróprias. No entanto, a problemática não se instaura a partir do final da cadeia produtiva dos resíduos, mas antes, no seu momento inaugural, ou seja, na atividade humana de extração das matérias-primas e no processamento industrial.

6.2. O princípio do protetor pagador é um mecanismo que demonstra a possibilidade, do ponto de vista econômico, de harmonizar a exploração de recursos naturais e a proteção ambiental, reforçando a idéia de que a proteção ambiental é tão rentável quanto à mera exploração dos recursos naturais e nesse sentido as estratégias de reintrodução do resíduo – reciclagem e reuso - como nutriente da cadeia de produção é bastante relevante.

6.3. No contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS – a elevação dos catadores de lixo à condição jurídica de trabalhadores em reciclagem e reutilizáveis importa em relevante estratégia de rompimento da tradição intergeracional de exclusão e de pobreza que se verifica no Brasil, figurando como elemento importante ao lado do capital natural como fator de desenvolvimento de uma economia sustentável.

6.4. As práticas sociais, econômicas e jurídicas estimuladas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos representam a concretização de uma política econômica e ambiental que não apenas considera a viabilidade econômica da atividade empresarial, mas também e especialmente toma como vetor de sua realização a responsabilidade e a justiça social, de modo que seja possível a produção de riqueza com manutenção do equilíbrio ambiental e com a redução da pobreza e da desigualdade.

6.5 O desafio da Política Nacional de Resíduos Sólidos na condução do processo de esverdeamento da economia com vistas ao desenvolvimento sustentável orientados pelos vetores apontados acima: viabilidade econômica, responsabilidade e justiça social é alcançar a meta Lixo Zero, não pelo fechamento de lixões a céu aberto e sua substituição por aterros controlados, mas pela recuperação dos resíduos e a instauração de um novo paradigma econômico.

6.6. A Política de Resíduos Sólidos se insere num contexto mais amplo de solidariedade de um lado, sincrônica, ao possibilitar que as necessidades

atuais sejam atendidas de forma mais igualitária, realizando-se a promessa constitucional de redução da pobreza e da desigualdade, o que caracteriza o Estado de Solidariedade Social e de outro lado, uma solidariedade diacrônica, ao assegurar o meio ambiental saudável para as futuras gerações, assentada essa solidariedade na responsabilidade intergeracional.

Referências

- ANDRADE, Daniel Caixeta. *Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássicas e ecológicas*. Leituras de Economia Política, Campinas, nº 14, ago.-dez., 2008, pp.1-31.
- ALVAREZ, Albino Rodrigues. MOTA, José Aroudo (orgs). *Sustentabilidade ambiental no Brasil : biodiversidade, economia e bem-estar humano*. Brasília : IPEA, 2010.
- DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1977.
- ERKMAN, Suren. *Industrial ecology: an historical view*. Journal of Cleaner Production, vol. 5, nº 1-2, Elsevier Science Ltd., 1997, pp. 1-10,
- GONÇALVES, Sergio Antonio. *A política nacional de resíduos sólidos: alguns apontamento sobre a Lei 12.305/2010*. In: SANTOS, Maria Cecília Loschiavo dos. DIAS, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves (org.) In: Resíduos sólidos urbanos e seus impactos socioambientais. São Paulo: IEE-USP, 2012.
- GOULDER, Lawrence. KENNEDY, Donald. *Interpreting and Estimating the Value of Ecosystem Services*. Disponível em http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207161644_5875.pdf. Acesso em 23 de junho de 2014.
- HUPFFER, Haide M.; WEYERMULLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G.. *Uma análise sistêmica do princípio do protetor-recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais*. Ambiente & Sociedade. Campinas, v. XIV, n. 1, p. 95-114, jan.-jun. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v14n1/a06v14n1.pdf>. Acesso em 5 de Fevereiro de 2014.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília: IPEA, 2013.
- LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. São Paulo: RT, 2011.
- LEMOS, Patrícia Faga Iglecias et al. *Consumo sustentável*. Cadernos de investigação científica. v. 3. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- MONTIBELLER FILHO, Gilberto. *Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: conceitos e princípios*. Textos de Economia , Florianópolis,v. 4, a. 1, p. 131-142, 1993
- POLÍTICA AMBIENTAL/CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. nº 8, jun. 2011. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

WILLUMS, Jan-Olaf. *From Ideas to Action, Business and Sustainable Development: The International Chamber of Commerce Report on greening of Enterprise*, 1992.

Submetido em: 29/12/14.

Aprovado em: 18/02/15.

