



**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO  
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Lizandra Carolina Garcia de Oliveira**

**CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS – a Política  
Nacional de Resíduos Sólidos no DF**

**BRASÍLIA/ AGOSTO /2015**

**Lizandra Carolina Garcia de Oliveira**

**CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS – a Política  
Nacional de Resíduos Sólidos no DF**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário Unieuro, como requisito parcial do Curso de Mestrado em Ciência Política, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>(a)</sup> Doutora Lídia de Oliveira Xavier

**BRASÍLIA/AGOSTO/2015**

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Beatriz Nascimento CRB1/0648

O48c OLIVEIRA, Lizandra Carolina Garcia de  
Cidadania E Políticas Públicas Ambientais: a política nacional  
de resíduos sólidos no DF / Lizandra Carolina Garcia de Oliveira –  
Brasília : Centro Universitário UNIEURO, 2015.  
185f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciência Política.  
Centro Universitário UNIEURO.

1. Ciência Política 2. Meio ambiente 3. Resíduo sólido 4.  
Política Nacional de Resíduos Sólidos 5. Educação ambiental I.  
XAVIER, Lídia de Oliveira (Coordenadora) II. Título.

CDU 32:504(81)(043)

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão expressa do Autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.8.635, de 16-03-1993).

**Lizandra Carolina Garcia de Oliveira**

**CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS – a Política  
Nacional de Resíduos Sólidos no DF**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.(a) Doutora Lídia de Oliveira Xavier

---

Prof. Doutor Renato Zerbini Ribeiro Leão

---

Prof. Doutor Aninho Mucundrano Irachande

**BRASÍLIA/ AGOSTO /2015**

Dedico este trabalho aos grandes amores da minha vida: meu pai Luiz Fernando, minha mãe Maria de Lourdes e meu marido Gilson Ferreira, sem a existência e apoio deles, eu não teria conseguido. Acima de tudo, dedico Àquele que propicia que o impossível se torne realidade: Deus todo poderoso.

## AGRADECIMENTOS

Não tenho dúvidas de que esta dissertação é resultado de uma caminhada que começou nos primeiros semestres do curso, o que me faz ter o dever de agradecer de antemão a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram para a minha formação intelectual e conclusão desta etapa.

Particularmente, agradeço a algumas pessoas pela contribuição direta na construção deste trabalho:

À professora Lídia de Oliveira Xavier, que assumiu a orientação desta pesquisa, que me brindou com suas argumentações teóricas e foi a base sólida para o desenvolvimento de minhas ideias, revelando-se como fonte de inspiração pela competência, credibilidade de opinião e admirável saber.

Ao professor Henrique Simon, que desde o primeiro semestre teve a habilidade de abrir os caminhos da pesquisa e da metodologia.

Às amigas Ana Paula Amorim, Letícia Calderaro e Miria Eneias, pelo incentivo, força, amizade, carinho que partilhamos durante nosso caminhar e especialmente à querida amiga Susana de Moraes que foi a grande incentivadora e responsável para que eu desse o primeiro passo.

Ao meu irmão André, minha cunhada Érica que mesmo de longe me incentivaram para alcançar o objetivo final; e meus sobrinhos Luiz Diogo, Ian Lucas e Nicholas, que com sua juventude deram o frescor e a alegria necessários às minhas ideias.

Por fim, sem dúvida nenhuma, agradeço às três pessoas que sobremaneira me auxiliam acadêmica, profissional e afetivamente durante todo o tempo em que me dediquei a este trabalho: meu pai Luiz Fernando, minha mãe Maria de Lourdes e meu marido Gilson Ferreira. Sem o amor deles, o apoio e compreensão não teria conseguido!

*É triste pensar que a natureza fala e que o gênero humano não a ouve.*  
Victor Hugo

## RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo geral reconhecer a importância do equilíbrio ambiental, este a ser alcançado por leis que possuam instrumentos de controle e coerção, e, portanto, de políticas públicas capazes de promover a transformação do comportamento do indivíduo e formar a consciência ambiental a partir dos pressupostos embaixadores da cidadania ativa, utilizando-se como parâmetro de análise a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Assim, parte-se do seguinte problema de pesquisa: a política nacional de resíduos sólidos possui elementos capazes de promover a transformação do comportamento individual em prol do meio ambiente, e com isso, serve de instrumento de formação do cidadão ativo e ambientalmente responsável para com sua própria qualidade de vida e das gerações futuras? A hipótese principal é a de que a formação da consciência ambiental se dá pela transformação do comportamento individual, o qual, para ser alcançado, depende da existência de políticas públicas adequadas e de práticas educativas voltadas para a construção de cidadãos responsáveis, que mantêm efetivo comprometimento com a sua própria qualidade de vida e das gerações futuras. Para tanto, este trabalho traça considerações sobre a evolução das políticas públicas ambientais brasileiras a partir dos anos 1930, com ênfase na contextualização histórico-política para observação dos cenários de criação destas políticas. Como ferramenta de análise foi feita uma pesquisa exploratória documental e de estudo de cenário histórico-político, tendo por base o recorte da Política Nacional de Resíduos Sólidos no que se refere a dois de seus objetivos principais: a responsabilidade compartilhada e a erradicação dos lixões.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Crise. Políticas Públicas. Cidadania. Consciência.

## ABSTRACT

This work has the objective to recognize the importance of environmental balance, this being achieved by laws that have instruments of control and coercion, and therefore of public policies to promote the transformation of individual behavior and form the environmental awareness from assumptions of active citizenship, using as analysis parameter the National Solid Waste Policy. So part from the following research problem: the national solid waste policy has elements capable of promoting the transformation of human behavior towards the environment, and thus serves as a training tool of active citizen and environmentally responsible to their own quality of life and future generations? The main hypothesis is that the formation of environmental awareness is by transformation of human behavior, which, to be achieved depends on the existence of adequate public policies and educational practices aimed at creating responsible citizens, who maintains effective commitment with their own quality of life and future generations. Therefore, this work traces consider the evolution of Brazilian environmental public policy from the 1930, with emphasis on the historical and political context to observe the creation of these policies scenarios. As an analysis tool was made a documentary exploratory research and study of historical-political scenario, based on the clipping of the National Solid Waste Policy in relation to two of its main objectives: a shared responsibility and the eradication of the dumps.

**Keywords:** Environment. Crisis. Public Policy. Citizenship. Consciousness.

## ABREVIATURAS

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e de Resíduos Especiais  
ADEFLORA - Associação de Defesa da Flora  
ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento  
CF – Constituição Federal  
CIMA - Comissão Interministerial de Meio Ambiente  
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CORSAP DF/GO - Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e Águas Pluviais da região Metropolitana do DF e GO  
FBCN - Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PDRS/DF - Plano Diretor de Resíduos Sólidos do Distrito Federal  
PRGIRS - Planos Regionais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos  
PL – Projeto de Lei  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente  
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos  
PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico  
PRGIRS - Planos Regionais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos  
PROCONVE - Programa de controle de poluição do ar por veículos automotores  
PRODEMA - Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente  
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental  
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente  
SEMAM-PR - Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República  
SINIMA - Sistema Nacional de Informações Ambientais  
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
SRHU - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano  
TAC - Termos de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 CAPÍTULO 1 – A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL</b>	
1.1 O encontro de Estocolmo e a construção dos princípios do Meio Ambiente..	20
1.2 Trajetória da política ambiental brasileira e seus instrumentos de análise.....	25
1.2.1 Uma análise histórico-política de trajetória.....	33
1.2.1.1 A fase do Estado Nacional Desenvolvimentista.....	37
1.2.1.2 A fase do Capitalismo Financeiro Globalizado.....	42
1.2.1.3 A fase de Democratização do Brasil.....	47
1.3 A Cúpula da Terra e os encontros RIO.....	52
<b>2 CAPÍTULO 2 - CONSCIÊNCIA AMBIENTAL: FORMAÇÃO DA CIDADANIA PLENA E A CONSTRUÇÃO DA ÉTICA AMBIENTAL</b>	
2.1 A cidadania como base de formação do conceito de sujeito de direitos.....	64
2.1.1 O projeto de cidadão da Antiguidade ao Feudalismo.....	70
2.1.2 A concepção de Cidadania Moderna.....	76
2.2 A formação da cidadania dos brasileiros.....	81
2.2.1 A caminhada repleta de tropeços.....	91
2.3 Ética ambiental e formação da consciência coletiva.....	95
<b>3 CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SUA APLICAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL</b>	
3.1 Construção e análise da PNRS.....	107
3.1.1 Trâmite da lei no Congresso Nacional.....	112
3.1.2 Objetivos da PNRS.....	122
3.1.3 Eficiência, Eficácia e Efetividade.....	127
3.2 Ferramentas para formação do cidadão ambientalmente consciente.....	131

3.2.1 A responsabilidade compartilhada.....	133
3.2.2 A proposta de erradicação dos lixões.....	140
3.3 Resultados da PNRS no Distrito Federal.....	146
3.3.1 Análise de dados do IPEA.....	159
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>170</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>177</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como proposta analisar a implementação das políticas públicas ambientais no Brasil, utilizando como instrumento de pesquisa a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS -, no âmbito do Distrito Federal.

A intenção é identificar se este arcabouço normativo é capaz de transformar a conduta humana, partindo do pressuposto de que o meio ambiente é um direito de todos e de que a participação consciente do cidadão nessas questões é fundamental para alcançar o ideal de preservação da própria espécie humana. Desta forma, para alcançar os objetivos do trabalho, optou-se pela linha de pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Cidadania, na área de concentração: Direitos Humanos, Cidadania e Violência; do Programa de Mestrado em Ciência Política do UNIEURO.

A relevância do tema concentra-se na previsão constitucional de que o dever de preservar o meio ambiente é do Estado e da coletividade, todavia, o que só pode ser alcançado a partir de uma determinada ordem jurídico-política, caracterizando-o, pois, como direito difuso.

A vinculação dessa temática na área da Ciência Política se dá na medida em que proporciona a análise da formação da agenda pública, fazendo com que a inclusão do tema ambiental no cenário político se espraie pelos Poderes do Estado e pela própria noção da construção do Estado Democrático de Direito e da formação da cidadania ativa, e assim se revele como fator preponderante para que os objetivos das políticas ambientais, no caso da PNRS, sejam alcançados, harmonizando-os com o desenvolvimento do país.

Ademais, no viés da linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Cidadania, observa-se a clara articulação entre o processo de elaboração da política pública e de sua eficácia e efetividade, sendo aquela entendida como a capacidade de cumprimento dos objetivos definidos na política e esta como a capacidade de uma determinada política obter resultados na sociedade, e bem assim, a própria ideia de formação do cidadão ativo e colaborativo, na medida em que a análise desta ordem jurídica se alicerça na identificação de que tais políticas devem ser construídas sob o alicerce da responsabilidade participativa.

Nesse sentido, a conscientização ambiental é ferramenta estratégica para a transformação do comportamento humano, construção da cidadania ativa e,

portanto, de um indivíduo lúcido de que é partícipe dos destinos da sociedade em que vive e de sua importância para construção da equação: consumo, desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.

Pensar na preservação dos recursos naturais significa compreender a interdependência do homem e da natureza, bem como que o principal responsável pela própria qualidade de vida, e de que seus hábitos refletem não só nas características de sobrevivência do presente, mas também das futuras gerações.

Para tanto, a pesquisa parte do seguinte problema: a política nacional de resíduos sólidos possui elementos capazes de promover a transformação do comportamento individual e coletivo em prol do meio ambiente, e, com isso, serve de instrumento de formação do cidadão ativo e ambientalmente responsável para com sua própria qualidade de vida e das gerações futuras?

A hipótese primária, neste caso, é a de que a formação da consciência ambiental se dá pela transformação do comportamento humano, o qual, para ser alcançado, depende da existência de políticas públicas eficazes e efetivas, que prevejam práticas educativas e instrumentos de controle e coerção, todos voltados para a construção de cidadãos responsáveis, que mantenham efetivo comprometimento com a sua própria qualidade de vida e das gerações futuras.

Como hipótese secundária, parte-se da compreensão de que as políticas públicas ambientais não surgem de uma formação específica da agenda pública, mas sim, para a tomada de decisão, resultam de pressões tanto de grupos isolados internos como também da esfera internacional, o que acaba por prejudicar a eficácia e efetividade dos resultados pretendidos pela própria política pública.

Neste ponto, o objetivo geral é reconhecer a importância do equilíbrio ambiental, este a ser alcançado por leis que prevejam práticas educativas e instrumentos de controle e coerção e, portanto, de políticas públicas capazes de alcançar a transformação do comportamento do indivíduo em prol da sua qualidade de vida e das gerações futuras utilizando-se como parâmetro de análise a PNRS.

Por sua vez, foram definidos três objetivos específicos: o primeiro busca traçar a evolução da política ambiental no Brasil e assim analisa o cenário histórico-político de sua formulação; o segundo pretende demonstrar que a consciência ambiental se alcança a partir da formação da cidadania plena e da responsabilidade compartilhada para construção de uma ética ambiental; e, por fim, o terceiro visa identificar se as políticas públicas ambientais são eficazes e efetivas para

transformar o comportamento humano e formar a consciência ambiental, utilizando como parâmetro de estudo a implementação da PNRS no Distrito Federal.

O primeiro capítulo desta dissertação traz a discussão sobre os instrumentos de análise do processo de formulação de uma política pública e também, a trajetória das políticas ambientais no Brasil, no intuito de verificar se elas foram construídas segundo os parâmetros contemporâneos, a ponto de se caracterizarem como instrumento apropriado para a mudança de comportamento do indivíduo, galgando a efetivação da responsabilidade participativa, e com isso, se estão aptas a alcançar os objetivos por ela traçados.

A construção de uma política pública perpassa pela formação da agenda, período que se caracteriza pela preparação do Estado para a formulação da política, a partir da definição do ou dos problemas que motivam a sua própria ação.

Nesse particular, não há como não estudar uma política sem trazer para o campo de estudo o cenário histórico-político em que a mesma foi inserida e bem assim, analisar os atores, as inter-relações e com isso os arranjos que levaram à formulação da aludida política e bem assim, fazer sua avaliação a partir dos conceitos de eficácia e efetividade.

Nesse caminho, é possível observar que o Brasil, até adquirir autonomia legislativa em matéria ambiental, passou por forte influência portuguesa, e que a política ambiental brasileira se apresenta organizada em três etapas: a reguladora, a estruturadora e a indutora. Esta última busca transformar o comportamento humano em prol do garantismo da qualidade de vida.

O período pré-republicano, fase de importante desenvolvimento e progresso, teve início a prática de exportação de madeiras, as monoculturas e o cultivo de cana-de-açúcar. Estas práticas trouxeram significativos danos à vegetação, impulsionando, com isso, a criação de normas reguladoras da extração vegetal e mineral.

O período republicano coincide com o advento do Código Civil de 1916 e a edição de instrumentos normativos de natureza ambiental, tais como o Estatuto da Terra, os Códigos de Pesca, Mineração, Águas e Florestal, e, como isso, revela a proliferação da legislação ambiental que, por sua vez, não caminhará no mesmo sentido de sua eficácia.

Nesta esteira, inegável o destaque alcançado pela Política Nacional do Meio Ambiente, criada pela Lei 6.938/81, que elevou o mundo natural ao status de meio

ambiente.

A seu turno, outro significativo ganho ocorreu com o advento da Lei 7.347/85, que trata da Ação Civil Pública, e confere, em especial, ao Ministério Público e as associações ambientalistas a possibilidade de agir processualmente em razão de danos causados ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, paisagístico, estético e histórico.

Na sequência veio a Carta Magna, dedicando um artigo específico para tratar do tema ambiental, e sem precedentes, estabelecer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida, ao tempo em que prevê, também, os principais instrumentos de garantia e efetividade deste direito fundamental.

Entretanto, o estudo mostra que a decisão do Estado ainda está impregnada de uma visão meramente economicista, sem efetiva preocupação com o futuro, e muito menos com a preservação do meio ambiente, o que se reflete na legislação, muitas vezes inócua diante da inoperância tanto do governante quando do próprio cidadão.

Os encontros internacionais que impulsionam a movimentação do Estado brasileiro, por sua vez, não têm força sancionadora da inércia dos países, todavia, no caso do Brasil, acabam proporcionando farta produção legislativa, na grande maioria das vezes, esvaziadas de ferramentas de efetividade e controle.

Esta percepção se confirma pelo próprio surgimento da PNRS, na medida em que se fez promulgada pouco mais de dois anos antes da realização da Rio/2012, no provável intuito de atender aos compromissos assumidos em 2002, na África do Sul.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda a questão da cidadania e se traduz na discussão teórica sobre o tema, a partir do reconhecimento de que este fenômeno é de fundamental importância para a construção de uma sociedade repleta de sujeitos sociais ativos, participativos e éticos. De uma sociedade pautada na responsabilidade ambiental para garantia da própria qualidade de vida e das gerações futuras, a partir da definição da responsabilidade compartilhada e da formação da consciência ambiental.

Assim, aproveitando da análise das correntes éticas em matéria ambiental, é possível verificar que há leis nacionais diretamente influenciadas pela ética biocentrista, como se extrai do inciso VI, § 1º, do art. 225 da CF, ao impor ao Poder

Público o dever de "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".

A construção desses preceitos éticos, ainda que flexibilizados para se atingir a harmonização do tripé: interesse humano, desenvolvimento e preservação do meio ambiente; são indeclináveis para a formação da igualdade entre as gerações do presente e do futuro, de modo que estas possam usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como da formação de um sujeito social ético ambientalmente, dotado de juízos de valor de sua conduta em relação ao meio ambiente e de seus hábitos de consumo.

O problema dos resíduos sólidos, não há dúvida, afeta tanto o ambiente urbano quanto o rural, todavia, é na expansão das cidades que encontramos de maneira saliente o problema da destinação dos resíduos sólidos. Desta feita, esta dissertação volta-se para o estudo específico dos resíduos sólidos urbanos.

Sem embargo, um dos problemas ambientais mais severos enfrentados pela grande parte das nações do mundo, decorrentes de atividades urbanas típicas, refere-se aos resíduos sólidos, o que, em última análise, importa em uma das maiores causas de poluição ambiental.

A mitigação desses efeitos, por sua vez, se dá pela adoção de políticas públicas apropriadas para contornar esse descompasso, e bem assim, formar o sujeito social ativo, ambientalmente ético e responsável.

Entretanto, coibir práticas de degradação ambiental só se faz possível pela adequação de práticas educativas e de instrumentos coerção previstos em políticas públicas traduzidas em leis específicas.

Estes mecanismos devem ser aptos o suficiente para conduzir a transformação do comportamento humano, em evidente exercício de uma ética social comum, com o reconhecimento de que a sobrevivência da raça humana depende da preservação do meio ambiente natural, do qual se retira o sustento.

Isso se dá pela consciência ecológica, meio formador da conduta ética, que é inerente à preservação do meio ambiente e ao entendimento de que é a partir da mudança de hábitos diários que a população passa a colaborar com o meio ambiente de forma eficaz.

Para interpretar o fenômeno da pesquisa proposto neste capítulo, foram escolhidos José Murilo de Carvalho, com sua obra *Cidadania no Brasil: o longo*

caminho; e Jaime Pinsky, notadamente com sua obra *História da Cidadania* (2014), na medida em que auxiliam a explicar como se deu a construção da cidadania no Brasil, especialmente deixando de lado o comportamento passivo do indivíduo em relação às questões de interesse coletivo, no intuito de distanciá-lo daquele ser eminentemente apático, que cumpre e simplesmente aguarda as ações do Estado, para a transformação deste ser em um cidadão consciente de seu papel na sociedade em que vive.

O terceiro capítulo, por sua vez, traz o estudo específico da política nacional de resíduos sólidos, com sua aplicação no âmbito do Distrito Federal, utilizando-a como parâmetro de discussão se as leis ambientais são eficazes e efetivas para transformar o comportamento humano e formar a consciência ambiental do indivíduo.

Para tanto, será explorado o trâmite da política nacional de resíduos sólidos no Congresso Nacional, no sentido de levantar se a mesma surge como propósito de solução do problema dos resíduos sólidos.

Nesse sentido, para atingir o objetivo específico de aferição da eficácia e efetividade da lei optou-se pelo estudo da responsabilidade compartilhada e do compromisso de extinção dos lixões até 2014, duas das várias metas delineadas na PNRS.

A análise da eficácia e efetividade da política nacional de resíduos sólidos propicia a identificação da existência ou não da força desses instrumentos e da efetivação de seus compromissos, tanto sob a ótica do objetivo de extinção dos lixões e aterros sanitários clandestinos, como o da responsabilidade compartilhada.

Na busca de alcançar o objetivo traçado neste capítulo, foi utilizada, a título de metodologia, como fonte primária, a pesquisa exploratória documental, por meio do estudo do trâmite da PNRS no Congresso Nacional e sua implantação no Distrito Federal, e bem assim, a identificação do efetivo engajamento do Estado Brasileiro aos problemas ambientais, ou, por outro lado, se a referida política decorre de um discurso retórico afastado da prática visando atender, de forma isolada, às pressões internacionais e de movimentos ambientalistas.

Este método proporciona, ainda, verificar se a estrutura teórica de construção de políticas públicas entendidas como eficazes e efetivas foi seguida pelo Estado no momento da específica construção da PNRS.

## **CAPÍTULO 1**

### **A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL**

O presente capítulo busca traçar a trajetória da política ambiental no Brasil, na tentativa de identificar o que motivou sua formulação e qual sua relação com o momento político em que é inserida, para tanto, utilizando como recorte temporal o início da construção normativa ambiental e ação política na esfera federal surgida na década de 1930, em decorrência do desenvolvimento concentrado, porém tímido, de manifestações ambientalistas, e por ser este período caracterizado pela proliferação da legislação ambiental no Brasil.

A intenção é estudar o cenário político e social em que estas normas surgiram, especialmente averiguando se a construção legislativa brasileira, voltada para a questão ambiental, surge de uma formação de agenda política com efetiva preocupação de resolver os problemas da escassez dos recursos naturais e as mudanças climáticas e, assim, atingir o bem estar social, ou, ao contrário, se ela se baseia na retórica dissociada da prática.

Nesse ponto, para o estudo das políticas públicas, se faz necessário identificar os instrumentos de análise destas políticas e bem assim, os critérios e motivações que fizeram com que um determinado problema alcançasse destaque a ponto de passar a integrar a agenda política e governamental.

Neste contexto, é possível notar que o desenvolvimento das políticas ambientais no Brasil podem ser definidas em três fases distintas: a reguladora, a estruturadora e a indutora, o que será desenvolvido a seguir, com o traçado de trajetória da política ambiental brasileira, a partir do seguinte recorte histórico-temporal: a) do Estado Nacional Desenvolvimentista, b) do Capitalismo Financeiro Globalizado, c) de Democratização do Brasil e d) da Globalização da Política Ambiental brasileira.

## 1.1 O ENCONTRO DE ESTOCOLMO E A CONSTRUÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO MEIO AMBIENTE

O capitalismo predominante no mundo propiciou o desenvolvimento econômico global, trazendo, em contrapartida, o risco de escassez de recursos naturais e com isso a necessária preocupação com a preservação das condições naturais do planeta, ganhando destaque, a partir daí, o direito ambiental, para construção do entendimento de que mesmo que não se pretenda frear o progresso, é necessário pensar em coibir o consumo predatório e o desperdício.

Assim surgiu a expressão *crise ambiental*, como preocupação comum a grande parte das nações do mundo, e que encontrou guarida no primeiro encontro oficialmente realizado para discutir as questões aflitivas do futuro da humanidade, havido em Estocolmo, em 1972, que se justificou e desenvolveu, prioritariamente, nas mudanças do clima. Deste encontro resultou um dos mais famosos relatórios na temática ambiental - o Relatório Brundtland<sup>1</sup>, também conhecido como *Nosso futuro Comum*.

A partir da então chamada Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano; foi criada, pela ONU, em 1982, dez anos após a primeira reunião, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em 1987, apresentou suas conclusões a partir do relatório que lhe constituiu valor histórico.

Esta Conferência não trouxe, expressamente, o tema sustentabilidade como preocupação central, mas sim, as mudanças no clima. Porém, o Relatório Brundtland já se posicionava na definição dos contornos do que seria, posteriormente, entendido como desenvolvimento sustentável, além de ter construído os princípios que vinculariam as ações futuras relacionadas ao garantismo de uma melhor qualidade de vida para todos os seres, ainda que mantida a velocidade do progresso.

A visão trazida neste encontro pincelava, com prioridade, o reconhecimento de que ser sustentável é, nas palavras de Milaré, "atender às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas

---

<sup>1</sup> Nome dado em homenagem à Senhora Gro Harlen Brundtland, ex-primeira ministra da Noruega, que presidiu os trabalhos da Comissão Mundial, criada pela ONU, realizada em Estocolmo, em 1972.

próprias necessidades atendidas." (MILARÉ, 2005, p. 58)

De outro lado, a Conferência resultou na Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972), e na elaboração de uma carta de princípios fundamentais, que mais tarde influenciariam toda a construção normativa interna do Brasil, e que, já em seu Princípio 1, foi precursora em estabelecer que

O homem tem um direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, num ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar. Ele tem o dever solene de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Assim, destacadamente, um dos grandes resultados de Estocolmo foi a construção de uma relação de princípios fundamentais em matéria ambiental, os quais culminaram como fonte norteadora das ações a serem implementadas pelos Estados, para que assim seja alcançado um discurso global sobre o tema e, mais tarde, na elaboração da Carta da Terra, no Rio de Janeiro, em 1992.

Dentre eles, surge o princípio do desenvolvimento sustentável, que tem como conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e suas atividades, com objetivo de garantir uma relação satisfatória entre os homens e entre estes e o meio ambiente, para as futuras gerações poderem desfrutar dos recursos atualmente existentes, ou como dito no próprio Relatório Brundtland, é "aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades". (Princípio 01, Relatório Brundtland, 1972)

Outro princípio que se destaca é o do poluidor-pagador, o qual visa a internalização dos custos pelos danos ambientais, e bem assim aquele dele decorrente, o princípio do usuário-pagador, que tem o condão de evitar o hiperconsumos, tarifando o uso e consumo de fontes de recursos naturais como energia e água. (Princípio 04, Relatório Brundtland, 1972)

Não menos importante é o princípio da prevenção que visa exatamente a ação preventiva do Estado e dos indivíduos voltados a evitar que o dano ambiental ocorra. Como também o princípio da precaução, este que é invocado quando não se tem informação científica suficiente para autorizar um determinado empreendimento

ou atividade que seja potencialmente prejudicial ao equilíbrio natural, e, com isso, e se traduz na prudência para intervenção, liberação ou mesmo desenvolvimento de culturas que tenham suas consequências profundamente conhecidas para o meio ambiente e a saúde humana. (Princípio 19, Relatório Brundtland, 1972)

O princípio da participação, por sua vez, tem aplicação direta ao objeto de estudo desta dissertação, pois volta-se para a obrigatoriedade de participação da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente, a partir da própria compreensão do que esculpe o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, este, ressalte-se, que se traduz em previsão expressa do art. 225, da Constituição Federal de 1988. (Princípio 19, Relatório Brundtland, 1972)

Em total harmonia para com estes fundamentos, vem o denominado princípio da solidariedade intergeracional, este que decorre do ideal de desenvolvimento sustentável, consignado no Relatório Brundtland, e que estabelece o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, apresentando para isso, o conceito de responsabilidade ética intergeracional. (Princípios 01 e 08, Relatório Brundtland, 1972)

A seu turno, o princípio da função socioambiental da propriedade tem a intenção de dar legitimidade a este direito a partir do uso racional da propriedade, dentro da definição de critérios e preceitos estabelecidos no ordenamento jurídico do Estado, ao definir a destinação de uso das áreas existentes em seu território. (Princípio 13 e 14, Relatório Brundtland, 1972)

Esta gama de princípios se apoia, por sua vez, no acesso a informação, como uma das principais prerrogativas para efetivação do cidadão consciente de seu papel. Esta possibilidade se alicerça no princípio da informação ambiental e, com isso, na criação de um sistema específico de obtenção e armazenamento destas informações, o que motivou que o Estado brasileiro criasse o Sistema Nacional de Informações Ambientais – SINIMA -, visando articular as informações dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA -, para tanto sendo editada a Lei nº 10.650/2003.

A intenção, com isso, é a de que qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações ambientais, mediante requerimento escrito, que aborda os seguintes aspectos: I - qualidade do meio ambiente; II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de

impacto ambiental; III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; VI - substâncias tóxicas e perigosas; VII - diversidade biológica; VIII - organismos geneticamente modificados (art. 2º, da Lei 10.650/2003).

Mais uma vez é possível perceber que o sucesso de uma política pública está efetivamente na atuação do cidadão, de forma consciente, o que envereda para a ideia prevista no princípio da participação comunitária, este que prevê que, a partir do acesso às informações ambientais, possível se faz a participação comunitária na formulação das políticas públicas ambientais.

Nesse sentido, ao invés do indivíduo se submeter às decisões prontas, lhe é permitido participar do debate, da formulação, da execução e da fiscalização das políticas ambientais, em contribuição à democracia participativa, entendimento este que se extrai da previsão de que o dever de proteger o meio ambiente é do Estado e da coletividade. Esta participação se concretiza de três maneiras: (a) esfera administrativa; (b) esfera legislativa; e (c) esfera judicial. (MILARÉ, 2005)

No primeiro caso, a participação se dá através de audiências e consultas públicas, da participação em órgãos colegiados (conselhos de meio ambiente) e do direito de petição aos órgãos públicos ambientais. No âmbito legislativo, aplicam-se os instrumentos clássicos elencados no art. 14 da Constituição Federal, a saber: plebiscito, referendo e iniciativa popular de projeto de lei.

No que tange à esfera judicial, observada a legitimidade para a propositura, ocorre através das ações constitucionais do mandado de segurança individual ou coletivo, da ação popular e da ação civil pública.

O princípio da cooperação entre os povos, por sua vez, prevê que "os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre" (Princípio 7, Carta da Terra, 1992) e cooperar "na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países" (Princípio 12, Relatório Brundtland, 1972).

Nesse ponto, "os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos

ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle" (Princípio 13).

Conclui nos seguintes termos:

Os Estados e os povos irão cooperar de boa-fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável. (Princípio 27, Carta da Terra, 1992).

No âmbito interno, o Brasil adotou o federalismo cooperativo, de partilha de responsabilidades entre os entes federativos no que tange a proteção ao meio ambiente. Além disso, como já visto, o *caput* do art. 225 coloca como dever do Estado e da coletividade a proteção ao meio ambiente, como obrigação comum entre entes políticos e a sociedade civil.

Este modelo de federalismo, que é ausente de uma separação rígida entre as competências dos entes federados e do ente central, se funda, todavia, na prevalência dos poderes da União, caracterizando-se, pois, “pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de poder na provisão de serviços essenciais e no exercício de atividades necessárias ao bem estar da população.” (YOSHIDA, 2008, p. 32)

Nota-se, neste contexto, que a CF de 1988 estabeleceu um sistema compartilhado de competências, instituindo a competência legislativa concorrente e administrativa comum entre os entes federados. No caso da PNRS esta resulta em uma política nacional que prevê a constituição pelos demais entes federados de seus instrumentos regionais de cumprimento de metas previstas no arcabouço normativo maior.

Destaca Yoshida (2008) que

Tais sistemas têm a vantagem de propiciar um a tutela ambiental compartilhada, mais abrangente, vantagem que mais se revela em caso de omissão ou atuação deficiente ou insuficiente por um dos Poderes, órgãos ou esferas, quando então os demais podem atuar subsidiária ou concorrentemente, assegurando assim maior efetividade à proteção ambiental.

Em contrapartida, ambos os sistemas de competência são fonte de conflitos normativos, dão ensejo a políticas, planos, programas e projetos descoordenados e a atos de política superpostos, em prejuízo da eficiência, economicidade e agilidade da tutela ambiental, notadamente por pressuporem a atuação coordenada e integrada dos Poderes, órgãos e esferas federativas, de difícil implementação na prática, mormente na realidade brasileira. (YOSHIDA, 2008, p. 33)

Assim, além dos temas que são de competência privativa da União, os Estados e Municípios, bem como o Distrito Federal, em temáticas não exclusivas, e que visem atender suas peculiaridades, poderão exercer sua competência de forma ampla, sem, contudo, contrariar as diretrizes gerais emanadas pelo ente central, que ao assim pressupor, tem o fito de dar uniformidade a uma determinada temática de cunho ambiental em todo o território nacional.

Oportunizando uma melhor reflexão sobre o exercício da competência legislativa dos entes federados, oportuna se faz a análise de trajetória histórico-política da legislação brasileira voltada para a proteção do meio ambiente, o que será feito no próximo tópico.

## 1.2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL E SEUS INSTRUMENTOS DE ANÁLISE

Quando se faz o estudo de uma política pública, o que se busca comumente é a verificação do funcionamento da malha estatal, considerando as características temporais e motivacionais da formulação desta política, no especial sentido de compreender o que foi preponderante para que se decidisse por uma ou outra política e de sua funcionalidade.

A construção de um conceito de política pública parte da premissa de que ela é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995), desde o momento em que se decide o fazer ou não fazer, de modo que a escolha do Estado e a análise desta decisão notadamente terá influência de diversos fatores externos e internos que levaram uma determinada instituição pública a agir.

Como toda política pública é implementada pelo Estado, esta decisão - que decorre da soma das atividades dos governos, ao agirem diretamente ou por delegação -, poderá influenciar a vida dos cidadãos, posto que, ao menos na teoria, deverão produzir efeitos específicos. (PETERS, 1986).

Política pública também pode ser entendida do ponto de vista da intenção da autoridade de que parte a decisão e na intenção de influenciar o comportamento individual ou coletivo, por intermédio do uso de sanções, como diz Lowi, “É uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.” (LOWI, 1972, p. 298)

Esta intenção que busca influenciar, alterar ou regular o comportamento das pessoas é preciosa ao ser considerada em relação à questão ambiental, para a qual, a conduta ativa e participativa do indivíduo é vetor para se alcançar a efetividade, ou seja, o sucesso da política formulada.

Para Lowi (1972), a política pública, pode gerar grupos de vetos e apoios distintos, e com isso ser processada, localmente, de modos distintos, de modo que pode assumir quatro formas: distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva.

As políticas distributivas surgem de decisões tomadas pelo governo, que levam em consideração a limitação de recursos, e geram impactos individuais, ao privilegiarem certos grupos sociais e não o todo. Já as políticas regulatórias, são mais visíveis ao público por envolverem burocracia, políticos e grupos de interesse.

No caso das políticas redistributivas, por atingirem um grupo maior de pessoas e imporem perdas efetivas, acabam caracterizadas por uma maior universalidade, e se comparam, por exemplo, a um sistema previdenciário. As políticas caracterizadas como constitutivas, no entendimento de Lowi (1972), lidam com procedimentos.

Como visto, há definições de política pública que destacam sua funcionalidade a partir da solução de problemas, as quais, acabam destacando

aspectos racionais e procedimentais destas políticas, em detrimento do embate em torno de ideias e interesses.

De toda forma, inegável que uma política concentra seu foco no papel dos governos, de modo que definir uma política pública unicamente voltada para a solução de problemas pontuais, seria desprezar outros aspectos, como cenário de conflito e os limites que envolvem as decisões dos governos, bem como alijam as possibilidades de cooperação possíveis de acontecer entre estes governos e outros segmentos sociais.

Por ser uma decisão do Estado, efetivamente no caso do meio ambiente, é possível encontrar uma política pública pautada no autoritarismo do governo, e a proliferação de leis com a mesma tendência, onde não há diálogo entre o decisor público (*policy maker*) e a sociedade, de modo que a política baseada nesta característica estabelece a quebra da construção da democracia participativa, especialmente considerando que o pensar em políticas públicas no Brasil, após os anos 1980, é reconhecer que o país passou por transição da ditadura para a democracia.

A análise do próprio conceito de políticas públicas acaba por enveredar o leitor, necessariamente, para a observação do local onde os problemas motivacionais da construção de uma política acontece, e com isso, os interesses, interferências e ideias que a envolvem, formando, assim, uma impressão de que prevalecerá o todo sobre as particularidades. (MONTEIRO, 2006)

A seu turno, mais uma vez cabe ressaltar que a intenção é verificar quais as características temporais, políticas e motivacionais que enveredaram para a construção de uma determinada política pública, fazendo com que a questão passasse a integrar a agenda pública, especialmente observando que o Estado, como dito anteriormente, é o grande fazedor e implementador de políticas.

Também não há como desconsiderar os atores participantes deste momento burocrático de formação tanto da agenda como da própria política, seus arranjos, barganhas, e as inter-relações entre esses atores e as variáveis externas que atuaram direta ou indiretamente nesse processo. (VIANA, 1996)

Como bem assevera Leroy (1993), as políticas construídas sob perfil impositivo estão fadadas ao insucesso, pois para que isso não ocorra, necessitam do diálogo entre os diversos atores envolvidos, e que nela devem se engajar, com a criação de espaços institucionais para sua negociação, além de disposição para

captação de recursos necessários ao cumprimento de seus objetivos.

Monteiro (2006) vai além, pois alerta que o estudo das políticas públicas não deve ficar restrito a este ou àquele segmento das Ciências Sociais – especialmente considerando a diferenciação metodológica no trato do problema de política dentro de cada área.

Na sua visão, a política pode decorrer de uma escolha racional de um agente de decisão, cujo ângulo é típico da Economia. Também pode surgir como *output* da organização governamental, de forma articulada entre os vários atores. Ou, a política pode ser resultante da negociação ou barganha política, cujo cenário é típico das análises dos cientistas políticos e sociólogos. (MONTEIRO, 2006)

Há, ainda, três aspectos relevantes que devem ser considerados: a) diferenças de informação e linguagem na organização governamental; b) diferenciação e integração de atividades na organização governamental e o problema associado de definição da base dessa organização, e c) tipologia de ações ou decisões políticas. (MONTEIRO, 2006)

Para o autor, a política pública constantemente reflete as variações de organização que ora caminham no sentido da maior diversificação, ora da maior uniformidade (ou integração) de atividades, a que se dá nome de base funcional. Este modelo ocorre em um esquema ministerial típico, e que termina por definir a base dos objetivos da política e sua base temporal.

Com isso, nota-se que uma política pública envolve um conjunto de ações interligadas que são desempenhadas por diferentes decisores, em diversos estágios do processo decisório, de maneira que se deve buscar um conceito de política pública que articule diferentes segmentos de decisões ou ações ao longo do processo decisório, no sentido de propiciar que seus objetivos sejam alcançados.

A representatividade da política pública será maior, por exemplo, se decorrer de uma missão constitucional, ou seja, de um dever previsto na lei maior, ao mesmo tempo em que se assim ocorrer, pode diminuir a discricionariedade do chamado *policy-maker*, o elaborador da política.

Percebe-se que isso ocorreu em relação à política pública ambiental no Brasil, que efetivamente encontra seu marco de objetivos a partir da Constituição Federal de 1988, o que coincide com o início da democratização do país e transforma a agenda das instituições públicas quanto a estes objetivos.

A distribuição de papéis na hierarquia das ações do governo é fundamental

na análise de política, o que se percebe na grande parte dos problemas de efetivação ou implementação das políticas em que essa distribuição é inadequada dentro dos vários compartimentos da organização governamental, especialmente considerando que é no momento da definição de suas missões e objetivos em que haverá a maior necessidade de engajamento dos atores envolvidos.

Todavia, é cabível questionar como é que uma determinada questão ganha importância a ponto de entrar na agenda política governamental, quais as motivações que levam o *policy-maker* a se conduzir pela formação de uma ou outra política, com esses ou aqueles objetivos, metas e sanções.

Percebe-se que uma política pública, no nível de suas missões e seus objetivos é, tipicamente, menos transparente do que no nível de suas estratégias ou de seus programas. (MONTEIRO, 2006)

Com isso, a reação de grupos na sociedade tende a se dirigir muito mais sobre as estratégias das políticas ou as características de seus programas do que sobre as etapas mais agregadas dessas políticas, ou seja, o estabelecimento de missões e objetivos refletiria a influência generalizada das condições socioeconômicas e de variáveis como poder, cultura, ideologia e instituições políticas.

Além dessas condicionantes, no nível de estratégias e programas, nesse ponto seriam percebidas de forma mais direta, pois decorrem de características do próprio processo decisório, ou seja, grau de centralização e maior ou menor extensão das cadeias de decisão.

O processo decisório da política é, pois, elemento determinante para a análise do contexto e repercussão positiva e de engajamento dos atores, isto porque as decisões se processam em dois contextos básicos. O primeiro deles é o da oportunidade, quando é estabelecida voluntariamente pela instituição do Estado, em que há destacada capacidade de rastreamento das questões de interesse e fomento da política pública, em virtude da clareza do problema a ser resolvido e à reduzida pressão de grupos de interesse.

No contexto das conjunturas de crise, em que a organização governamental é provocada, percebe-se a sobrecarga da capacidade de rastreamento pela pressão externa, e com isso, a política daí decorrente acaba por não contemplar opções satisfatórias, aumentando a probabilidade de correções e ajustamentos.

Analisando a trajetória das políticas ambientais, tem-se que muito disso se

identifica na construção dessa legislação, onde o Estado brasileiro se coloca na posição de responder à pressão internacional que busca discutir os problemas ambientais e, assim, acaba agindo pela pressão externa e não propriamente de forma programada ou voluntária, o que afeta o processo decisório e a própria continuidade da política.

A força internacional pode comprometer o Estado para a tomada de decisão, porém sem a possibilidade de diagnóstico dos problemas de maneira que as ações daí decorrentes acabam fragilizadas quanto à aderência pelos vários atores partícipes. O mesmo ocorre quando a atitude do agente público visa tão somente dar uma resposta à sociedade que, mesmo timidamente, levanta questões que exigem a tomada de decisão.

Deve-se considerar, a partir destas concepções, a gradação de oportunidade e da crise no desdobramento do processo de formação das políticas, bem como o grau de inovação requerido e dos procedimentos internos (fases) do processo decisório.

Esse cenário de crise acaba por definir a atuação do Estado em caráter emergencial, resultante, muitas vezes, da disputa social em torno da sua compreensão e de atividades reivindicatórias, de modo que a competição entre diferentes assuntos implicaria na definição de uma agenda de política relacionada aos conflitos políticos e aos recursos argumentativos dos atores sociais engajados na construção desses problemas, e com isso, definir-se o comportamento dos agentes políticos afetando a tomada de decisão. (FUKS, 1997)

Analisar uma política pública, pois, é analisar o comportamento do próprio agente político envolvido na sua formulação, e também reconhecer a importância da mobilização dos atores sociais, enquanto combinação de ação coletiva, reflexão e análise da realidade social, histórica e do processo político, tendo em vista influir sobre a criação, a transformação e a gestão de uma política pública. (BLONDEL J., 1993)

Assim, indubitável que a política se cria destas inter-relações e se consolidam em leis e normas que serão geridas por intermédio de instituições públicas, onde a aderência e a formação de redes de colaboração acaba por definir o próprio sucesso ou insucesso da política.

Ora, uma política que em sua fase de decisão não conta com a participação de todos os segmentos fundamentais para sua implementação padece de risco de

inefetividade, ou seja, de não terem alcançados os seus objetivos.

Modernamente, a práxis dos atores se caracteriza pela ação coletiva visando a criação de fatos políticos em arenas públicas de um lado, e de outro, na elaboração do próprio discurso político com base no conhecimento e na análise da consciência pública, o que muitas vezes termina por revelar um discurso retórico em contrapartida à ação.

Considerando que a mudança de comportamento da sociedade em relação à questão objeto da política é um dos objetivos fundamentais da própria política, se ela não é capaz de promover esta reviravolta torna-se obsoleta e descontinuada.

Bredariol, ao parafrasear Gallopin *et al*, propõe que para a compreensão de uma política seja feita a análise de cenários, estes que são por eles entendidos

Não como projeções, mas como “estórias de um futuro com um enredo lógico” se prestam para ponderar os tempos críticos, incorporar elementos quantificáveis e explorar um universo de possibilidade para o futuro, permitindo a elaboração de propostas criativas de política seja para atender aos temas de uma pauta politicamente estabelecida, seja para responder às intempéries ou acontecimentos que representam demandas de mudanças súbitas das políticas. (GALLOPIN *et al apud* BREDARIOL, 2001, p. 22)

Como visto, a análise de trajetória das políticas ambientais no Brasil denotam, perfeitamente, que tais ações visam atender demandas de mudanças súbitas de políticas, ou seja, de cenários e pressões que levavam ao atendimento destas expectativas que nem sempre eram respondidas com a capacidade de rastreamento do problema na sua plenitude.

Sendo assim, a própria formação da agenda era influenciada por preocupações nem sempre sinceras dos agentes públicos, ao contrário, surgiam em resposta às pressões de atores influentes, em desproporção de forças, e que não necessariamente pretendiam atender aos interesses de grupos sociais voltados à defesa dos recursos ambientais.

Percebe-se, com isso, a construção de políticas setoriais, voltadas maciçamente ao desenvolvimento, fragmentadas e sem a interação de um sistema de redes de contato e também sem força o suficiente para terem continuidade.

A compreensão de fragmentação de políticas públicas se atribui à falta de coerência, consistência e coordenação na formulação e implementação de políticas,

programas ou projetos, sendo que “Uma teoria da fragmentação de políticas públicas pode ajudar a identificar fatores e condições sob as quais as políticas de gestão pública se tornam mais eficientes, eficazes e efetivas.” (MARTINS, 2003, p. 59)

Uma política, seja ela ambiental ou de outro enfoque, deve ser\_ coordenada, ou seja, os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas precisam trabalhar juntos. Deve haver diálogo, fluxo de informações e engajamento entre todos os atores, o que induz a ideia de consistência, anulando a possibilidade de políticas contraditórias entre si.

Para Martins (2003), é imperiosa a compreensão das carências que acometem uma política pública, e que, inarredavelmente, podem levá-la ao insucesso, por não serem eficazes, eficientes ou efetivas, de modo que

A coerência nas políticas tem uma dimensão horizontal, uma vertical e uma temporal.

- Coerência horizontal – assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente. Fortalecer a interconectividade das políticas e promover uma perspectiva do “governo como um todo” são maneiras de promover a perspectiva horizontal da coerência nas políticas.

- Coerência vertical – assegurar que as práticas das agências, autoridades e órgãos autônomos, bem como o comportamento dos níveis subnacionais do governo, se reforcem mutuamente com os compromissos políticos mais amplos.

- Coerência temporal – assegurar que as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não se oponham aos compromissos de longo prazo.

Há também a coerência transversal e setorial. A primeira aplica-se às questões transversais ou intersetoriais e intergeracionais, dificilmente tratadas de forma coerente devido ao tratamento especializado na legislação e em diferentes áreas de governo. (OECD, 2002:13) Já a coerência setorial está associada ao grau de consistência lógica e operacional entre ações desenhadas por diversos atores envolvidos numa mesma arena de políticas públicas. (IADB, 2003:38)

Implícito está nos diversos cortes do conceito de coerência que esta consiste em um processo que demanda ações integradoras mediante coordenação e consistência. *‘Enquanto a coordenação, geralmente, é um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação, a consistência vai além e está baseada em processos de formulação de políticas compatíveis. A coerência consiste em avançar esse processo de integração e examinar a qualidade do produto resultante desse processo. Implica dedicar atenção às decisões vitais tomadas dentro e fora do governo. (OCDE, 2003:12)’* (Martins, 2003, p. 77-79) – grifo do autor

A coerência de uma política está em sua aderência entre governos, de modo que se prolongue no tempo e oportunize que seus objetivos sejam alcançados, a

partir de arranjos integradores, com coordenação e consistência por ser compatível com os propósitos gerais e não particulares que implicam em decisões isoladas e desconexas.

Diferente disso, surge a ideia de fragmentação, que se relaciona, em grande parte das vezes, com a falta de continuidade e com isso, da própria construção da agenda de formação de uma política pública, e com isso, do grau de convicção da importância desta política e quais as questões ou problemas que importaram em sua formulação.

No Brasil, desde a década de 1980, há um esforço para a construção de um marco geral regulatório para tratar das questões ambientais, na tentativa de superar as visões setoriais e fragmentadas destas legislações, as quais, corriqueiramente, acabam por tratar parcialmente de aspectos fundamentais, constituindo-se em solução de continuidade de umas para com as outras. Antes deste período, sequer havia essa preocupação, a resposta de Estado a questões ambientais se justificavam em outros interesses.

Nesse sentido, a análise da política ambiental no Brasil remonta a necessidade de estabelecer uma referência temporal de trajetória, a partir da definição de agenda ambiental, e bem assim dos instrumentos por ela utilizados, em que se definem os temas de abordagem pelos agentes públicos.

Diante disso, imprescindível utilizar como fonte de estudo o fenômeno histórico e político que deu o tom de aparente continuidade na formulação das normativas contemporâneas ou serviram de ponto de rompimento da condução governamental.

### **1.2.1 Uma análise histórico-política de trajetória**

Na busca da afirmação do tema ambiental internamente e especialmente após a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, que culminou com a criação, pela ONU, em 1982, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; o Brasil iniciou a construção de políticas públicas com a ideia de harmonização do desenvolvimento econômico e do garantismo da qualidade de vida.

Esta Conferência, como falado no capítulo anterior, não trouxe o tema sustentabilidade como preocupação central, mas sim, as mudanças no clima, entretanto, o Relatório Brundtland, dela decorrente, já se posicionava na definição dos contornos do que seria, posteriormente, entendido como desenvolvimento sustentável, além de ter construído os fundamentos que vinculariam as ações futuras a serem adotadas pelas nações partícipes.

Com a visão de comprometimento global, a Conferência resultou na Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, e na elaboração de uma carta de princípios que influenciaram a construção normativa interna do Brasil.

Efetivamente, a partir daí, é possível identificar a trajetória da política pública ambiental no Brasil, com início na construção de uma agenda nacional de regulações das interações entre sociedade e natureza (BENJAMIN, 1999), e com isso, identificar temas de política que variam segundo enfoques e contextos econômicos, sociais e políticos, com destaque para eventos específicos, que deram o tom para estas regulações na década de 1930 e, posteriormente, na década de 1970 até os dias atuais.

Estes temas são definidos a partir de uma evolução temporal e de marcante mudança e crescimento econômico e político, que interagem com as políticas ambientais construídas sob a realidade do momento histórico em que se encontra o país.

É possível identificar que a tutela do meio ambiente no Brasil e a construção dos alicerces das políticas públicas voltadas para o controle e coerção da conduta dos homens em prol do meio ambiente, surgiu, todavia, sob forte influência portuguesa, ainda por meio das Ordenações Afonsinas e Manuelinas, no reinado de Dom Afonso V.

Neste período, a grande preocupação dirigia-se efetivamente aos interesses da coroa, e não propriamente decorrem de uma consciência ambientalista, mas em que se constata normas criminais de proteção das florestas, dos minérios, da caça e da pesca, período que segue de 1500 a 1808. (MILARÉ, 2005)

Um recorte que se faz no período Manuelino e que denota a lapidação da conduta humana em relação à natureza, se dá na proibição da caça de animais com instrumentos capazes de matá-los com dores e sofrimento; ou, ainda, na previsão de que as abelhas poderiam ser comercializadas, mas sua vida deveria ser preservada. (MILARÉ, 2005).

Em Portugal, ainda neste período, surgiam normas precursoras para tratar da degradação ambiental, intituladas nas Ordenações Filipinas, as quais traziam o conceito de poluição, e proibiam que se jogasse nos rios e lagos quaisquer objetos que pudessem causar a mortandade de peixes.

Interessante, entretanto, que a pena prevista para o transgressor desta norma era a de degredo definitivo para o Brasil, como destaca Milaré (2005), o que valeria o estudo para verificar a influência destes degredados na preservação e conservação dos recursos naturais deste país.

Mais adiante, no período pré-republicano, fase de importante desenvolvimento e progresso, impulsionou-se a criação de normas reguladoras da extração vegetal e mineral, em face do início das práticas de exportação de madeiras, as monoculturas e o cultivo de cana-de-açúcar, o que vislumbrava significativos danos à vegetação. (SIRVINSKAS, 2013)

O período republicano é contemporâneo ao advento do Código Civil de 1916 e a edição de instrumentos normativos, quando se identifica a proliferação da legislação ambiental, já no período democrático.

Analisando esta legislação, verifica-se que o Brasil passa pela normatização de acesso e utilização de recursos naturais, para a introdução de novos conceitos e concepções, avançando do simples reconhecimento de que a natureza é apropriada como recurso econômico, para a concepção de que os insumos naturais são recursos econômico-ambientais e se relacionam à própria qualidade de vida da população.

Salienta Pádua, que uma tradição de dois polos acompanha os debates sobre projeto de nação e sua relação com a natureza no Brasil,

onde, de uma lado uma celebração puramente retórica e, de outro, uma realidade de devastação impiedosa. De 1500 ao início do século XX, podem ser encontradas quatro posturas diante da questão da natureza: a) o elogio retórico e laudatório do meio natural, indiferente e, por vezes, conivente com a realidade da devastação; b) o elogio da ação humana em sentido abstrato, distante das suas consequências destrutivas; c) a crítica da destruição da natureza, com proposta de modernização urbano-industrial; d) a crítica da destruição da natureza, com a busca de um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional. (PÁDUA, 1995, p. 20)

Neste contexto, o desenvolvimento das políticas ambientais podem ser definidas em três fases distintas: reguladora, estruturadora e indutora. Esta última é a que mais demora a surgir e pouco se desenvolve para atingir o compromisso de meio de indução do comportamento humano em prol do garantismo da qualidade de vida.

A fase de regulação dos recursos naturais marca profundamente o período colonial, passando pelo império, e chegando no republicano, ou seja, de 1500 a 1930, e volta-se para o acesso e exploração do recurso natural, e se caracteriza fortemente pela devastação da natureza, atrelada ao desenvolvimento do país, por ser o movimento econômico-político de destaque neste momento histórico. (PÁDUA, 1987)

Ainda na chamada República Velha, que permeia os anos de 1889 a 1930, os governos ligados ao setor agrário e que se mantinham no poder na então “política do café com leite”, mantiveram a linha de pensamento de regulação do acesso ao recurso natural, sem efetiva preocupação com o esgotamento destes recursos, mas já apontavam traços de estruturação. Aqui, entretanto, a prática dos grupos dominantes se mantinha eminentemente predatória em relação aos recursos naturais. (MONOSOWSKI, 1989)

Este momento político se caracterizava pela implantação do sistema federativo de governo, sendo que o controle da máquina governamental era feito pela oligarquia rural.

Pela forte influência ruralista, o meio ambiente era predominantemente visto como acessório do desenvolvimento e não como parte dele, de modo que era manifestamente aceita a poluição e os impactos ambientais do desenvolvimento desordenado, admitindo-se que tais consequências se faziam *um mal necessário*. (GOLDEMBERG e BARBOSA, 2004)

Destarte, não se conjugava a harmonização entre o desenvolvimento e a conservação dos recursos naturais, a visão em relação ao meio ambiente, como visto, era destacadamente predatória, em contraponto àquilo que seria mais tarde reconhecido como necessidade premente de preservação da própria raça humana, fazendo surgir a ideia de desenvolvimento sustentável, em que se busca manter o viés econômico, porém sem colocar em risco a possibilidade das gerações futuras usufruírem dos recursos necessários à sua sobrevivência.

Este momento de exploração descontrolada do meio ambiente chega ao fim

com a ascensão de Vargas ao poder em 1930, dando início à Era Vargas, palco de várias mudanças na legislação ambiental e no comportamento dos brasileiros em relação à natureza, com o surgimento do movimento ambientalista no Brasil, ainda que timidamente, como será visto a seguir.

#### *1.2.1.1 A fase do Estado Nacional Desenvolvimentista*

O período republicano se destaca pela consolidação do Estado Nacional, marcadamente desenvolvimentista. Em matéria ambiental, centra-se na preocupação de definir a dominialidade sobre os recursos naturais pelo Estado, e bem assim, as regras de acesso e as condições de exploração destes recursos pelos empreendedores privados.

A influência nesta fase alternava-se entre a regulação e a estruturação da política ambiental, de toda forma, dizia respeito ao primeiro tema da agenda ambiental brasileira, ou seja, a regulação dos recursos naturais, o que incluía o acesso e a exploração.

Por sua vez, a economia predominante na época era a agrícola, de modo que os códigos que surgiram neste período foram o de Águas, de Mineração e Florestal, e deram causa a criação de departamentos setorializados, como é o caso do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Departamento Nacional de Produção Mineral e o Serviço Florestal Federal, todos ligados em subordinação ao Ministério da Agricultura, sem efetiva conotação de interesse ambientalista, mas sim, economicista. (MILARÉ, 2005)

A evolução legislativa neste período coincide, pois, com as grandes devastações de florestas nacionais com finalidade econômica, como bem salienta Pereira, ao tratar do direito florestal brasileiro,

O período republicano registra a mais vasta destruição florestal de todos os tempos, com o aperfeiçoamento da máquina, a inversão de capitais em larga escala, com utilização até de estradas de ferro particularmente, de guinchos possantes colocados em plena mata, que arrancam as árvores mais frondosas, com a facilidade com que seria extraída do chão uma hortaliça qualquer, arrastadas depois por cabos de aço, até o leito da via

férrea. (PEREIRA, 1950, p.108).

Não existia, ainda, uma política ambiental unificada, mas várias políticas que iriam resultar nela, bem mais tarde, a partir de ações de pressão de grupos internos e de fora do país. Nesta época, ainda pensava-se fortemente no desbravamento do território, na exploração de recursos, no saneamento rural, na educação sanitária e nos conflitos entre os interesses econômicos internos e externos.

Especialmente na década de 1930, que coincide com a Era Vargas, nota-se que as políticas públicas centralizam-se na pessoa do presidente, cuja política era voltada para um novo projeto nacional de desenvolvimento urbano, industrial e nacionalista, o que se faz por meio de grande influência política nas cidades e com a dissolução de representações políticas. (BENJAMIN, 1999)

A preocupação ambiental, por sua vez, é fomentada especialmente pelo desmatamento da Floresta da Tijuca, no Rio de Janeiro, e da Floresta de Araucárias, no Paraná, sendo possível observar que a legislação brasileira começa a se conduzir para abordagem de temáticas direcionadas. (URBAN, 2001)

Fundada em 1931, pelo botânico Alberto Sampaio, que era Diretor do Museu Nacional, surge a Sociedade dos Amigos das Árvores, que iniciou seus trabalhos em 1933, cuja intenção era discutir políticas de proteção ao “patrimônio natural”, e que era composta por jornalistas, intelectuais e políticos. Esta sociedade é reconhecida como a primeira reunião nacional para discutir políticas de proteção ao ambiente natural. (URBAN, 2001)

Como visto, estes primeiros ambientalistas denunciavam a falta de medidas adequadas para a proteção dos recursos naturais e a franca destruição e exaustão da natureza em prejuízo à qualidade de vida da população. Era alarmante, de fato, o momento histórico em que não se traçava a preocupação em harmonizar o desenvolvimento com a preservação dos recursos.

A divulgação dos assuntos da Sociedade dos Amigos das Árvores, todavia, apesar de encontrar boa repercussão social em razão de um de seus membros mais ativos ser o fundador do Correio do Amanhã, o jornalista Leôncio Correia, que utilizava deste instrumento de mídia para propagação dos objetivos dos amigos das árvores, ganhava pouca aderência. (URBAN, 2001)

A agenda destes idealistas era vasta e se traduzia na seguinte pauta: “A

defesa da flora, fauna, sítios de monumentos naturais, em summa, a proteção e o melhoramento das fontes de vida no Brasil.” (URBAN, 2001, p.31)

A consequência dos encontros realizados por este grupo, que contava, também, com cientistas na área do meio ambiente, resultou em subsídios para o primeiro Código Florestal, promulgado em 1934, e para a criação de áreas especialmente protegidas, como é o caso dos parques nacionais, a partir de 1937, e a inclusão da proteção dos monumentos naturais, dos sítios e paisagens considerados notáveis pela feição dada pela natureza. (URBAN, 2001)

Efetivamente, como dito alhures, a sociedade contava com o apoio de importantes intelectuais, cientistas e políticos, porém, não foi eficaz o suficiente para mobilizar a opinião pública e ganhar aderência contra o desmatamento predatório e o uso desmedido dos recursos florestais, o que continuou assolando o país de modo desenfreado sob a bandeira do desenvolvimento.

Pouco depois da fundação da Sociedade dos Amigos da Árvore, foi criada a Sociedade Amigos de Alberto Torres, em 1932, sendo importante instrumento de incentivo à proteção do ambiente natural (SILVA, 2005, p. 191).

Alberto Torres era um dos políticos de maior influência no período pré-republicano, de tamanha envergadura que mesmo tendo falecido em 1917, fomentou a criação da sociedade, tendo em vista que como nacionalista convicto, alardeava a necessidade de preservação das fontes de riqueza e da conveniente conservação e reparação das fontes que estivessem em exploração, sendo inovador na mudança de paradigma da questão meio ambiente, desfocando o ideal econômico e fazendo surgir a ideia de conservação da natureza para o próprio bem-estar da população. (LIMA SOBRINHO, 1968)

Este grupo obteve sucesso em reunir milhares de pessoas em atuação especialmente nos Estados detentores das maiores áreas cobertas por vegetação do tipo floresta, tais como Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná e São Paulo, e somente se dissolveu em 1945, porém deixando marcas expressivas de seus ideais. Surgia neste momento o movimento conservacionista dos recursos naturais. (URBAN, 2001)

Mais tarde, em 1956, surgiu a Associação de Defesa da Flora e da Fauna - ADEFLORA, que teve como um de seus fundadores Paulo Nogueira Neto, e foi criada para viabilizar uma campanha de defesa das florestas do Pontal do Paranapanema. Paulo detinha uma destacada visão protecionista, o que lhe daria,

mais tarde, a missão de organizar Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, em 1974, da qual acabou sendo nomeado Secretário. (URBAN, 2001)

Em 1958, acompanhando o viés conservacionista, foi criada a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, com ares de continuidade do pensamento inovador de conservação e preservação dos recursos naturais. O que unia o grupo, além dos ideais construídos por seus antecessores – Sociedade Amigos das Árvores e Sociedade Amigos de Alberto Torres -, era a necessidade de criar no campo da política econômica, alternativas à proposta de desenvolvimento a qualquer custo, uma vez que, neste período, o país se encontrava sob forte referencial desenvolvimentista. (PÁDUA, 1995)

Os trabalhos de seus integrantes, ainda que iniciados de forma tímida, encontraram espaço para influenciar a revisão do primeiro Código Florestal e fazer surgir, em 1965, sua segunda versão, com conotação bem mais estruturante e protecionista, dando início a uma segunda fase de políticas ambientais.

É bem verdade, todavia, que a visão política que motivou a elaboração dos códigos anteriores era mais economicista, notadamente voltado para a afirmação da dominialidade dos recursos naturais, da normatização do acesso e exploração a esses recursos, e bem assim, o mercado de exportação, e no caso da mineração, para o mapeamento geológico e prospecção mineral no Brasil. (PÁDUA, 1995)

Simultaneamente, surgia a preocupação com a saúde pública, o que resultou na edição do Decreto nº 49.974, de 21 de janeiro de 1961, que editou o Código Nacional de Saúde, que dentre outros temas, enfrentava diversas questões ambientais relacionadas à poluição do ar, o uso de agrotóxicos etc, que poderiam implicar em prejuízo à saúde coletiva e foi palco de diversas discussões.

Notadamente, pulverizavam-se as temáticas ambientais, e já se vislumbrava a necessidade de criação de um órgão central para tratar das questões que envolviam esta área.

A FBCN, que efetivamente se organizou somente em 1966, se inspirava em associações ativistas que atuavam no Reino Unido, e adotou como principal missão “promover uma ação nacional para a conservação dos recursos naturais e para a implantação de áreas reservadas de proteção à natureza” (URBAN, 2001). Entre seus objetivos se destacam:

criação e estabilização de parques, reservas, monumentos e semelhantes, com especial atenção para espécies raras ou ameaçadas de extinção; cooperação entre os governos e as organizações nacionais, estrangeiras e internacionais interessadas na conservação da natureza e dos recursos naturais; estudos e pesquisas concernentes à conservação dos recursos naturais; e difusão dos conhecimentos conservacionistas. (FBCN, n° 1, 1966)

Neste período, a fundação conseguiu influenciar o debate ambiental no Brasil, apesar da mudança da capital do país para o centro-oeste, o que acabou alterando a hegemonia dos movimentos organizados no Rio de Janeiro, e, bem assim, não se identificava uma ação coordenada de governo ou uma entidade gestora da questão ambiental, mas sim questões da natureza tratadas pelo Ministério da Agricultura. (PÁDUA, 1995)

Todavia, de maneira bem contrastante aos ideais ambientalistas, neste mesmo período, o Brasil passa por uma de suas discussões pioneiras sobre a expansão e independência do setor elétrico, o que culminaria na construção de Itaipu, além de investimentos nas áreas do petróleo, siderurgia e infraestrutura. Vale lembrar que o fundamento da opinião daqueles que eram contrários ao empreendimento de Itaipu, se dava em razão da inundação do Parque Nacional de Sete Quedas, e das próprias quedas. (URBAN, 2001)

O período era de Regime Militar e se caracterizava fortemente ufanista, onde o Brasil se afigurava na preparação para construir a maior hidrelétrica do mundo, apesar do dano que seria causado ao parque nacional e isso se caracterizar como crime no vigente Código Florestal. (URBAN, 2001)

Como será visto nos próximos tópicos deste capítulo, não somente prevaleceu o pensamento desenvolvimentista deste período histórico com o fim do Parque Nacional de Sete Quedas, como sua realização previu o desaparecimento de um parque nacional e das Sete Quedas, o que não foi previamente submetido a nenhuma análise de impacto sobre o meio ambiente, ainda que efetivamente fosse cobrir florestas e terras férteis.

Como destaca Urban (2001), de um único estudo apresentado pelo Centro Nacional de Recursos Genéticos feito na época, adiantava-se que considerável parcela dos recursos genéticos de fauna e flora existentes na região seriam perdidos.

Até a conclusão de Itaipu, que coincidiria com o fim do período ditatorial, os

movimentos ambientalistas eram tímidos e desarticulados, porém, foi na data marcada para fechamento das comportas da usina que aconteceu o maior movimento já visto até então, que reuniu mais de três mil ativistas, em uma cerimônia de adeus a Sete Quedas e a toda riqueza natural da região que seria alagada. (URBAN, 2001)

Naquele momento, a manifestação acabou despertando o país para discutir o acerto da decisão que levou à construção da usina, entretanto, já tardiamente, mas por outro lado, abriu os caminhos para uma nova forma de discussão política, em que se vislumbrava a liberdade de expressão, rumo à democracia que se anunciava, iniciando a fase capitalista e de globalização.

#### *1.2.1.2 A fase do capitalismo financeiro globalizado*

Como visto anteriormente, o início da década de 1970 se caracteriza pelo fortalecimento da discussão dos problemas ambientais que afligiam as nações do mundo, o que culminou com a realização do Encontro de Estocolmo. Em contraponto, no Brasil prevalecia o pensamento dualista: desenvolvimento *versus* globalização, uma vez que, como dito alhures, o Brasil se encontrava com os ideais de expansão do setor elétrico e a construção de Itaipú, enquanto que a FBCN, se fortalecia, com vários de seus integrantes assumindo cargos de decisão no cenário da política ambiental do governo federal.

Ao mesmo tempo, se destaca a forte pressão internacional para a internalização dos custos ambientais, pelo reconhecimento da crise ambiental que se inicia sob o argumento da mudança do clima, o que inegavelmente obrigou que o Brasil reformulasse todo o pensamento político até então expressado em relação à natureza. (URBAN, 2001)

O tema da agenda ambiental brasileira passa a ser o controle da poluição causada pelo crescimento da produção industrial, especialmente a automotiva, o que motivou a discussão sobre a saúde coletiva e os impactos de desenvolvimento. (URBAN, 2001)

Efetivamente, em Estocolmo, o olhar do mundo voltou-se para o Brasil, e assim, a pressão para a adoção de medidas que harmonizassem o desenvolvimento

com a preservação do meio ambiente, a partir da ideia de sustentabilidade. (SIRVINSKAS, 2013)

Todavia, o discurso político da época ainda era fortemente desenvolvimentista, de modo que a posição do Brasil em relação às questões ambientais apresentadas na Conferência e que foram endossadas pelos demais países do Terceiro Mundo, foi enfática no sentido de que o desenvolvimento econômico não poderia ser sacrificado em nome de uma ambiente mais puro. E como salienta Ferreira,

Os delegados brasileiros até reconheceram a ameaça da poluição ambiental, mas sugeriram que os países desenvolvidos deveriam pagar pelos esforços dessa purificação. Além disso, o Brasil discordou da relação direta entre crescimento populacional e exaustão dos recursos naturais, opondo-se fortemente às propostas de medidas de controle de natalidade. (FERREIRA, 1998, p. 82)

O Brasil não se mostrava, com isso, propenso a aderir às propostas decorrentes desse encontro, a toda sorte, em razão de estar em franco avanço de ideais desenvolvimentistas, que naquele momento, esbarravam com as ideias de sustentabilidade.

Acrescenta, ainda, Ferreira, que o terceiro argumento da delegação brasileira causou ainda mais polêmica: “a soberania nacional não poderia ser mutilada em nome de interesses ambientais mal-definidos”, de modo que o Brasil, por intermédio de seus delegados foi taxativo em dizer que o princípio da soberania nacional abrange o direito de uma nação explorar os recursos naturais de acordo com as suas prioridades. (FERREIRA, 1998, p. 82)

Esse comportamento correspondia à política econômica externa do Brasil, que atraía para o país, indústrias poluentes e incentivava que populações menos favorecidas e de alta fecundidade migrassem para a Amazônia, visando a ocupação do território e o desenvolvimento da região. (VIOLA, 1992)

Neste momento, firmava-se o pensamento que serviria de base para a construção das políticas ambientais que surgiram a seguir, o que seria levemente equilibrada pela escolha dos dirigentes do órgão ambiental a ser criado para tratar do tema no âmbito nacional, porém, o Estado se mostrava nitidamente

intervencionista.

Internacionalmente, pouco depois do encontro mundial, foi criado o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com sede em Nairóbi e escritórios distribuídos pelos países partícipes, incluindo o Brasil, que surge como principal autoridade global em meio ambiente, sendo uma agência do Sistema das Nações Unidas (ONU), cuja responsabilidade é promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável. (SIRVINKAS, 2013)

Como alguns dos principais objetivos do PNUMA, cabe citar:

manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações. (PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente)

Desta feita, para cumprimento de seus objetivos e dos notórios ideais de sustentabilidade, assim entendido o uso de recursos naturais para a própria subsistência sem o comprometimento das futuras gerações, os escritórios regionais buscam prestar apoio às instituições e processos de governança ambiental, adotando uma das ferramentas mais modernas em políticas públicas que é a construção de redes. Com isso, se atinge o engajamento de uma maior quantidade de parceiros dos setores governamental, não-governamental e acadêmico, como também o setor privado, todos reunidos em torno de acordos ambientais multilaterais e de programas e projetos de sustentabilidade. (SIRVINSKAS, 2013)

Em 1973, ainda sob o Regime Militar e a presidência do General Emílio Garrastazu Médici, é criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, liderada pelo biólogo Paulo Nogueira Neto, que nela permanece por mais de dez anos. Ao tempo de caracterizar-se como o período militar mais truculento dos direitos civis, destacou-se pelo grande avanço de questões ambientais. (URBAN, 2001)

O biólogo, que também integrava a elite paulistana e era membro fundador da Associação de Defesa da Flora e da Fauna - ADEFLORA, deu um tom preservacionista a seus atos à frente da SEMA, como no caso da criação da figura

da estação ecológica, que resultou na proteção de milhões de hectares de diferentes ecossistemas brasileiros. (URBAN, 2001)

Os temas do momento eram a poluição e o desmatamento, em contraponto aos incentivos governamentais para colonização da Amazônia e a construção civil nas principais cidades brasileiras. (URBAN, 2001)

Uma vez que a questão que afligia o momento histórico se dava também em relação à saúde pública como fator decorrente da poluição, notadamente em virtude do caso de Cubatão que passa a ser conhecida como “Vale da Morte”, no Estado de São Paulo, fez com que, em 1975 e 1977, surgissem normativas que regulavam medidas de prevenção e controle da poluição industrial, inovando quanto à necessidade de licenciamento para exercício da atividade potencialmente poluidora. (PÁDUA, 1987)

Havia, entretanto, um comportamento evidentemente dicotômico, posto que ao tempo em que se avançava na prática de ações conservacionistas, simultaneamente, executava-se o projeto de Itaipu e punha-se fim a toda uma riqueza natural. Aqui, o discurso de crítica de Pádua (1987) feito em relação à década de 1930 se aplica na análise da retórica em contrapartida da prática também dos anos de 1970.

Como as políticas ambientais eram reconhecidamente centralizadas no Estado e sem um órgão de gestão específico, Nogueira Neto estimulou a descentralização destas políticas e a organização de órgãos ambientais nos estados. (MONOSOWISKI, 1989)

Seu maior feito, no entanto, foi a formulação da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, editada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que simultaneamente deu origem ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, introduzindo no país áreas de proteção ambiental e estações ecológicas.

Esta grande política veio como solução aos questionamentos feitos quando da maior agressão feita até então ao meio ambiente, a partir da extinção do Parque de Sete Quedas, sem que fosse feito qualquer estudo prévio dos impactos ambientais que este empreendimento poderia trazer.

Por outro lado, o Relatório Brundtland, que seria chamado de *Nosso Futuro Comum*, estava em elaboração, e Paulo Nogueira Neto era um de seus subscritores, de modo que este relatório estava sensível aos acontecimentos mundiais que ocupavam as agendas dos países integrantes da ONU também na motivação

ambiental. (MILARÉ, 2005)

A PNMA fortalece, ainda, duas grandes inovações: o caráter descentralizado e o reconhecimento e estímulo à participação organizada da sociedade como instrumento desta política. Além disso, ainda abriu espaço para a participação de representação dos Estados e Municípios no SISNAMA.

Assim surgem as formas associativas, que em última análise deram capilaridade aos movimentos ambientalistas e tornaram possível a efetiva influência destes grupos da construção de políticas públicas. (PÁDUA, 1995)

Nesta esteira, inegável o destaque alcançado pela Política Nacional do Meio Ambiente, que elevou o mundo natural ao *status* de meio ambiente, e o conceituou, em seu Artigo 3º, inciso I, como sendo “o 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”. (BRASIL, 1981)

Em 1985, portando no final do regime militar, com um país mais liberal, foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA -, com representação ministerial e não-governamental, diretamente ligado à Presidência da República. O primeiro ato do CONAMA foi estabelecer normas para a preparação de relatórios de impacto ambiental – RIMA, a partir da realização de estudos prévios de impacto de empreendimentos tidos como efetivamente ou potencialmente poluidores, mudando o caráter da ação estatal de reparadora para preventiva de danos ambientais. (MAY, 1995)

O CONAMA ganha força com a edição da resolução 237, que dava norte para obtenção do licenciamento ambiental, reforçando e dando cumprimento à ideia de prevenção dos danos ambientais. (MACHADO, 2007)

A seu turno, outro significativo ganho ocorreu com o advento da Lei 7.347/85, que trata da Ação Civil Pública, e confere, em especial, ao Ministério Público e as associações ambientalistas a possibilidade de agir processualmente em razão de danos causados ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, paisagístico, estético e histórico.

Neste mesmo ano, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, revelando a nova face que se dava a questão ambiental, porém, ainda atrelada a temática do desenvolvimento, e com isso envolvida na ausência de eficácia e efetividade de ações institucionais. (LOUREIRO et PACHECO, 2013)

Com o fim desta fase, a descontinuidade das políticas ambientais vigentes

ganhará mais evidência, ao tempo em que a democratização do Brasil trará novos ares e maior importância para a temática ambiental, o que será objeto de estudo do próximo tópico.

### *1.2.1.3 A fase de democratização do Brasil*

Sem dúvida, o fim da Ditadura Militar coincide com o marco que deu início a democratização do país, e, se materializa na formação da Assembleia Constituinte, momento em que o debate sobre as questões ambientais encontrou espaço e tomou impulso.

Este acontecimento histórico importou em grande avanço, “levando à formação de uma frente ambientalista suprapartidária, que obteve como resultado a inserção de um capítulo especial sobre meio ambiente na Constituição de 1988.” (LOUREIRO e PACHECO, 2013, p. 138-139)

Assim, o período é marcado pelo advento da Constituição da República Federativa do Brasil. A Carta Magna dedica um artigo específico para tratar do tema ambiental, e sem precedentes, estabelecer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida, ao tempo em que prevê, também, os principais instrumentos de garantia e efetividade deste direito fundamental.

Há destaque, também, para a definição de competências legislativas concorrentes para as questões do meio ambiente, resultando na revisão das tradicionais relações entre as esferas de governo e, bem assim, na necessidade de revisão do federalismo no país.

De outro norte, introduziu-se a ideia de responsabilidade civil objetiva em face da ocorrência de dano ambiental, o que internalizou os custos pelos riscos da atividade empreendedora, acabando com a falta de sanção para estes casos. (SIRVINSKAS, 2013)

Nesse tempo, foram criadas agências burocráticas na área ambiental, como a Agência Nacional de Águas, a Agência Nacional de Transporte Terrestre, dentre outras, voltadas para a condução da questão ambiental e de todas as discussões decorrentes deste tema.

Todavia, Leis (1996) é enfático em dizer que ainda que muito se tenha avançado na consolidação da importância do meio ambiente, traduzida na edição de leis protetivas e sancionadoras, na verdade, ainda impera o discurso em contrapartida da ação:

A importância discursiva da questão ambiental traduziu-se numa legislação comparativamente avançada, porém os comportamentos individuais estão muito aquém da consciência ambiental presente do discurso, sendo muito poucas as pessoas, inclusive ambientalistas que pautam conscientemente o seu cotidiano pelos critérios de eficiência energética, reciclagem de materiais, redução de consumo suntuário e participação voluntária em tarefas comunitárias de limpeza ambiental. (...) As políticas públicas estão hoje a meio caminho entre um discurso-legislação bastante ambientalizado e um comportamento individual-social bastante predatório. Se por um lado as políticas públicas têm contribuído para estabelecer um sistema de proteção ambiental no país, por outro lado, o poder público é incapaz de fazer cumprir, tanto aos indivíduos quanto às empresas, uma proporção importante da legislação ambiental. (LEIS, 1996, p. 45)

O fracasso da ordem jurídica ambiental começa a se destacar, colocando em evidência a contradição entre o discurso, sempre de qualidade e a efetividade das ações desenhadas neste discurso, especialmente considerando que ainda não se notava mudança alguma no comportamento do indivíduo frente ao meio ambiente, que continuava sofrendo ações de exaurimento de recursos.

O período, todavia, é sim marcado por grande preocupação com a qualidade ambiental o que acaba se traduzindo em numerosa legislação para regular de forma mais severa a poluição do ar, das águas, e, com isso já introduz a questão dos resíduos sólidos. (SIRVINSKAS, 2013)

Essas normativas resultavam tanto de leis quanto de resoluções do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão integrante do SISNAMA.

De toda sorte, a Constituição Federal de 1988 foi precursora em implementar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, o que reparou a imagem do país diante dos demais integrantes do encontro de Estocolmo, o que, mais tarde, fomentou o maior cenário mundial de discussão do desenvolvimento sustentável, a acontecer no Rio de Janeiro.

Destarte, a atual Constituição Federal trata a questão ambiental de forma bastante contundente, conforme é possível inferir no seu artigo 225:

Art. 225. 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 e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

No que se refere às obrigações do Poder Público, o parágrafo primeiro do referido artigo preconiza o seguinte:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, 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;
- 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. (BRASIL, 1988)

Neste contexto, ao analisar o papel do poder público em relação ao meio ambiente, observa Machado que:

O Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens 'de uso comum do povo', concretizando um 'Estado Democrático e Ecológico de Direito.' (MACHADO, 2007, p. 122)

O sentido de avanço destes ideais acaba por demonstrar que ao menos na teoria, houve engajamento do Estado para com a temática de preservação e conservação dos recursos naturais, em consonância com os princípios esculpidos desde 1972 em Estocolmo, e bem assim abraçados em 1992, na Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro.

Nota-se que a norma constitucional traduz o pensamento voltado a sustentabilidade, harmonizando o crescimento econômico e social com a qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais para a geração do presente e do futuro.

Entretanto, é exatamente nesse contexto que repousa a problemática proposta nesta dissertação, ou seja, a de identificar se a teoria produz efeitos práticos e efetivos, ou se resume ao discurso retórico.

Salientam Loureiro et Pacheco que

Do ponto de vista político, a inserção, na Constituição Federal de 1988, de capítulo específico relativo ao meio ambiente, reconhecido como inovador e avançado, traz à arena dos conflitos ambientais novos atores. A efetividade dos direitos arrolados deve ser garantida pelo poder público e a coletividade; no que diz respeito à esfera pública, o texto constitucional introduz como novidade a ação concorrente das três esferas da Federação – União, estados e municípios – como co-responsáveis pela garantia da qualidade ambiental, prevalecendo a norma mais restritiva. Dando autonomia a estados e municípios para exercitar políticas ambientais, a nova regra ampliou, inclusive, a possibilidade de conflitos na área intergovernamental. (LOUREIRO e PACHECO 2013, p. 143)

O esforço para alcançar os objetivos conservacionistas e preservacionistas deve ser atitude a ser praticada não somente pelo Estado, mas sim também por toda a coletividade. Esse foi um ganho inédito, que propicia a discussão sobre a formação da consciência do indivíduo e a construção de uma ética ambiental.

A análise do artigo 225, da Constituição Federal permite observar uma divisão técnica em três partes: a) a norma matriz, que se traduz no *caput*, b) normas de garantia e efetividades, presentes em seu parágrafo primeiro e incisos dele decorrentes, e, c) normas gerais, declinadas nos demais parágrafos. (SIRVINSKAS, 2013)

O grande destaque é dado às normas de garantia e efetividade, que são

vistas como instrumentos para alcançar o cumprimento dos objetivos inseridos no *caput*, em especial a de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservado em prol das presentes e futuras gerações.

Esta visão, ainda que de cunho notoriamente antropocêntrico, permite identificar que o Brasil se inseria em uma fase ecológica voltada para projetos de ecodesenvolvimento (VIEIRA e BOEIRA *apud* BOEIRA, 2003, p. 525)

A Carta Magna passa a ser a mola impulsora de legislações ambientais de temas atuais como a criação de espaços territoriais especialmente protegidos e intocáveis, como também, pelo fortalecimento da necessidade de licenciamento ambiental para realização de empreendimentos que possam causar impactos negativos ao meio ambiente.

Inova-se, também, no próprio conceito e extensão do termo meio ambiente, ampliando-o para a ideia de que se caracteriza não somente pela natureza, mas também pelas cidades, o local de trabalho, as riquezas culturais (incluindo manifestações folclóricas e monumentos históricos) e o patrimônio genético do país, dando-lhes especial atenção e proteção.

A SEMA é extinta em 1989, e dá espaço para a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, no governo Fernando Collor de Melo, que também criou, um ano depois, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República – SEMAM-PR, subordinada ao IBAMA.

Todavia, como já destacado, Leis (1996) é enfático em dizer que ainda que muito se tenha avançado na consolidação da importância do meio ambiente, traduzida na edição de leis protetivas e sancionadoras, na verdade, ainda impera o discurso em contrapartida da ação.

Denota-se, pois, que o Brasil, ao tempo em que avança na criação e promulgação de inúmeras leis para tratar do meio ambiente, de sua proteção, conservação e preservação e se perfilha a tratados internacionais de caráter ambiental; revela o discurso notadamente retórico e pouco eficiente para transformar os hábitos predatórios do ser humano e assim alcançar a efetiva intenção de melhoria da qualidade de vida e preservação dos recursos naturais para garantia de sobrevivência das presentes e futuras gerações.

Nesse particular, aduz Milaré (2005) que a lei deve ser entendida como terapia ecológica para coibir a desordem e as ações daninhas ao meio ambiente, especialmente a poluição, a apropriação indevida dos bens da natureza e o

consumo inconsciente e de caráter predatório.

De toda sorte, tem início uma nova fase da discussão ambiental em razão de ser o Brasil a sede do próximo encontro mundial que introduziria o tema da sustentabilidade no vocabulário nacional e mundial, a Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro.

### 1.3 A CÚPULA DA TERRA E OS ENCONTROS RIO

A fase da globalização tem origem na realização de encontros internacionais para tratar de temas afetos ao meio ambiente, especialmente relacionados ao desenvolvimento sustentável, uma vez observado que inevitavelmente não se interromperia o crescimento econômico em prol da conservação dos recursos naturais. Tais encontros dão continuidade aos compromissos estabelecidos em Estocolmo, em 1972, porém, somente começariam a acontecer basicamente vinte anos depois.

O ano de 1992 teve destaque na agenda nacional e internacional com a realização da Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual de maneira extremamente pertinente foi denominado de *Cúpula da Terra*, e que se tornou o ápice da discussão sobre meio ambiente, reunindo representantes de 117 países.

A Conferência trouxe significativas contribuições, tais como a elaboração dos vinte e sete princípios norteadores das ações voltadas ao equilíbrio da relação entre homem e natureza, como ilustra o de número 1, que dispõe que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. (PRINCÍPIO 1, RIO/92)

Como destaca Sousa (2005), o momento de preparação da Eco-92 é bastante ilustrativo quanto ao comportamento do Estado brasileiro frente à questão ambiental, mesmo após acenar com diversas promessas de mudança de comportamento. Na oportunidade, foram adotadas inúmeras medidas de natureza emergencial, cuja ideia era atender a pressão internacional, tais como bombardeio dos campos de pouso em garimpos e a demarcação das terras lanomâmi.

(BREDARIOL *apud* SOUSA, 2001)

No mesmo período foi criada a Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA), coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, para definição das posições brasileiras que seriam apresentadas na Conferência, elevando a questão ambiental a tema de política externa.

Por sua vez, a agenda firmada entre os partícipes do evento, chamada de Agenda 21, trouxe como temas: o desenvolvimento sustentável, o controle da poluição industrial e da gestão do ambiente, ambos tratados como questão de cidadania.

Também foram tratados com profundidade os temas que envolviam os rejeitos e os resíduos sólidos produzidos pela sociedade e sua disposição final ambientalmente adequada, denidindo-se, a partir disso, uma relação de objetivos a serem cumpridos por meio de formulação de políticas públicas.

A intenção, a partir da formulação da Agenda 21, era a de fazer que esta se tornasse um documento programático que estabelecesse instrumentos e iniciativas para a proteção do meio ambiente nas esferas nacional e internacional, por meio da integração dos governos e da sociedade civil.

Além da Agenda 21, resultaram deste encontro os seguintes documentos: a) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; b) Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas; c) Fundo para o Meio Ambiente; d) Convenção sobre a Diversidade Biológica; e, f) Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (Protocolo de Kyoto).

Nesse momento, o Brasil passa a ser um dos principais países a abordarem internamente a discussão ambiental e com isso alcançou tamanha visibilidade que cinco anos depois, sediou o 2º Congresso Internacional do Direito Ambiental, que tinha a intenção de fazer um balanço dos resultados alcançados após a Conferência Rio/92, e simbolicamente foi chamada de Rio +5. (SIRVINSKAS, 2013)

Todavia, mais uma vez, a retórica do discurso macula as ações desenhadas para a formulação de políticas ambientais, uma vez que pouco foi notado no Brasil quanto à implementação dos compromissos assumidos, de modo que o país mais uma vez denota que apesar de aderir aos pactos internacionais que têm temática ambiental, internamente pouco é feito para que tais promessas se tornem realidade.

Esta situação se agrava ao se considerar, ainda, que efetivamente nenhum dos documentos produzidos nestes encontros têm força mandatária, e de que em

não havendo um poder de polícia global legitimamente constituído, que possa assegurar o cumprimento de decisões tomadas na esfera internacional, não há aplicação de sanções para coibir o descumprimento dessas decisões.

Nesse sentido, CORDANI *et al* (1997) ao analisarem os resultados obtidos a partir da Cúpula da Terra, concluem que

Ao término da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, foram assinados os mais importantes acordos ambientais globais da história da humanidade: as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Declaração de Princípios para Florestas.

Apesar de tais compromissos assumidos, dúvidas são expressas quanto ao efetivo controle dos impactos ambientais, à diminuição da pobreza no mundo, e ao uso sustentável dos recursos naturais. Em março de 1997, o mesmo Rio de Janeiro estará sediando outra importante conferência, a Rio+5, organizada pela sociedade civil para avaliar os resultados de cinco anos de esforços no sentido de implementar os acordos da Rio-92.

Por solicitação do presidente da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável, que também preside o Conselho Nacional da Rio+5, a Academia Brasileira de Ciências e o Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo organizaram um *workshop* com a finalidade de produzir um documento abrangente, contendo posições de cientistas e profissionais brasileiros em relação às várias temáticas que deverão ser abordadas na Conferência.

Para tanto, reuniram-se no município de Embu-sp entre 19 e 21 de janeiro de 1997, cerca de 40 acadêmicos e pesquisadores nacionais, especialistas em diversas áreas, incluindo integrantes da área governamental e representantes de organizações civis (ONGs). Para a ocasião foram preparados nove documentos básicos, cujos autores tiveram a oportunidade de expor e discutir suas posições com os demais participantes ao evento.

Embora os países em desenvolvimento não tenham o compromisso de reduzir suas emissões de gases, o Brasil formula e implementa alguns programas que contêm medidas para mitigar as mudanças climáticas. É o caso, por exemplo, do programa de substituição de gasolina por álcool (Proálcool), da criação do CONPET e do PROCEL, ou de iniciativas estaduais de implantação de programas específicos sobre mudanças climáticas, como o Proclima, coordenado pela Cetesb no estado de São Paulo.

Pode ser mencionada também a experiência brasileira em educação, capacitação e sensibilização da população para a problemática do clima e, ainda, a existência de ações e medidas públicas e não-públicas que vêm sendo exercidas por setores da sociedade, de forma pouco articulada, mas que contribuem para educar a população e, em alguns casos, mitigar emissões de gases de efeito estufa no país. (CORDANI *et al*, 1997, p. 3)

Os autores ainda enfatizam que foram criadas diversas expectativas após a realização da Conferência, o que acabou proporcionando a mobilização de atores sociais importantes, tudo em razão das evidências da degradação do meio ambiente. Inegavelmente havia consenso em relação aos princípios que seriam

construídos neste encontro, e realmente assim o foram, porém, o mesmo não ocorreu em relação aos meios que seriam necessários para interromper a degradação ambiental e harmonizar a dualidade sócio-econômica.

É possível verificar que essa fragilidade se agravou com a instabilidade política ocorrida no Brasil na mesma época, com o *impeachment* do presidente Collor, o que em uma análise perfunctória pode ter causado a descontinuidade na implantação dos compromissos por meio dos programas que deveriam ser criados e efetivados a partir do encontro de envergadura mundial.

Os órgãos ambientais também sofreram a instabilidade e, portanto, a descontinuidade. O IBAMA mudou treze vezes de presidente e o Ministério do Meio Ambiente passou por quatro ministros, em um período de quatro anos. “Tal instabilidade prejudicou a continuidade administrativa e inibiu resultados mais condizentes com o espaço exitoso do Brasil na preparação da reunião.” (CORDANI *et al*, 1997, p. 9)

Por sua vez, sobre a Agenda 21, a conclusão é a de que

No Brasil as indefinições quanto ao processo de reforma do Estado também têm reduzido a prioridade para as ações do desenvolvimento sustentável. Exemplo desse fato está na inoperância de muitas das instituições dedicadas às questões ambientais e dos seus órgãos de coordenação. Sobre elas pendem o questionamento da emissão do Estado e a ineficiência herdada de fusões precariamente encaminhadas.

Além disso, outras dificuldades ou outros problemas merecem citação:

- Ausência da dimensão sócio-econômica no desenvolvimento de cenários que permitam uma análise mais clara de opções para o estabelecimento de políticas adequadas ao desenvolvimento sustentável. Assim, inexistem diretrizes governamentais definidas para uma agenda de desenvolvimento sustentável, bem como compromissos e decisões políticas significativas nos diversos níveis de governo.

- Falta de condições políticas para assegurar o funcionamento de conselhos (como o Conama), e garantir a implantação de mecanismos de coordenação (como o CIDES), além de alocação de verbas adequadas ao meio ambiente, levando à carência de recursos financeiros mínimos para a implantação das medidas acordadas. No plano interno, a escassez de recursos é um grave problema, já que o cumprimento das obrigações previstas nos compromissos internacionais deve corresponder à existência de recursos no orçamento federal, para que o Brasil não fique sujeito às condicionalidades externas ao utilizar recursos do GEF ou de acordos bilaterais. No plano externo, salvo honrosas exceções, os países desenvolvidos permanecem passivos diante da urgência de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera. Avanços mais significativos em termos de planos de mitigação por parte dos países em desenvolvimento ficam então condicionados ao cumprimento de metas pelos países desenvolvidos e na demonstração da sua efetiva liderança no processo. (CORDANI *et al*, 1997, p. 10-12)

Mais uma vez o problema da falta de mecanismos de coordenação e de viabilidade de implantação de políticas públicas ambientais capazes de alcançar os objetos por ela traçados, acaba por tornar as questões ambientais no Brasil um tema de retórica.

Outra situação que merece destaque é o fato de que os documentos que resultaram da Conferência não alcançaram a necessária publicidade entre os atores de importante interferência para o sucesso dos compromissos e implementação das políticas, ou seja, a sociedade, sendo que os estudos dali decorrentes ficaram adstritos à academia e aos setores direcionados e participantes do evento. (MACHADO, 2007)

Não somente isso, mas a própria interpretação do Brasil dos compromissos assumidos precisam de revisão finalística, como no caso da revisão de políticas públicas que contrariam os ideais construídos na Conferência, como é o caso das políticas florestais que priorizam a importância da floresta como fonte produtora de madeira, quando, pelos novos rumos ditados pela globalização dos ideais, estas devem ser consideradas pelos serviços ambientais da floresta em consonância com a implementação da Convenção do Clima e da Biodiversidade. (MACHADO, 2007)

Todavia, mesmo diante desta aparente fragilidade, foi interessante a resposta do Brasil a alguns assuntos tratados na Conferência, especialmente considerando o viés da mudança do clima e poluição, ao menos no aspecto da emissão de gases por veículos automotores.

Alguns meses depois do fim da Conferência, foi editada a Lei 8.723/93, que trata da redução de emissão de poluentes, bem como os critérios básicos, prazos e limites de emissão para veículos novos e convertidos, define o percentual de álcool na gasolina e incentiva o planejamento dos transportes como meio de controle ambiental.

Acompanhando esta ideia, o CONAMA baixou a Resolução 006/93, que dispõe sobre a elaboração e divulgação das recomendações e especificações de calibração, regulação e manutenção do motor, os sistemas de alimentação de combustível e ignição, de carga elétrica, de partida, de arrefecimento, de escapamento e a aplicação dos componentes de sistemas de controle de emissão de gases, partículas e ruído. (SIRVINSKAS, 2013)

Complementando a resolução ° 018/86 - CONAMA, que institui, em caráter

nacional, o programa de controle de poluição do ar por veículos automotores - PROCONVE, veio a resolução 008/93, estabelecendo limites máximos de emissão de poluentes para os motores destinados a veículos pesados novos, nacionais e importados. Bem como recomenda as especificações do óleo diesel comercial necessária ao controle ambiental. (SIRVINSKAS, 2013)

Neste caminho, por meio da resolução 016/93 – CONAMA, foram ratificados os limites de emissão, os prazos e demais exigências contidas na Resolução CONAMA nº 018/86, que institui o PRONCOVE. Por ela ainda foram complementadas as resoluções CONAMA nº 003/89, nº 004/89, nº 006/93, nº 007/93, nº 008/93 e pela portaria IBAMA nº 1937/90; tornando obrigatório o licenciamento ambiental junto ao IBAMA pelas especificações, fabricação, comercialização e distribuição de novos combustíveis e sua formulação final para uso em todo o país. (SIRVINSKAS, 2013)

Surge, assim, a necessidade de fabricação de veículos automotores equipados com catalisadores, cujo objetivo foi a redução da emissão de gases poluentes na atmosfera.

Esta pareceu uma resposta rápida a uma das maiores preocupações apresentadas na Conferência – a poluição do ar -, e que estabeleceu como compromisso a efetiva adoção de meios para redução da emissão de combustíveis fósseis na atmosfera para minimização do efeito estufa.

Mais adiante, editou-se a Lei 9.605/98, cujo objeto é disciplinar as sanções penais e administrativas ambientais, estas que são aplicáveis tanto às pessoas físicas quanto às jurídicas que violam as regras de garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O avanço desta norma está no fato de que seu intento não é somente o de punir a prática do ato delitivo em desfavor do meio ambiente, mas sim estabelecer a solução tridimensional para o evento danoso, consistente, em ordem de prioridade, no ato de reparação do dano ambiental, compensação do dano e, em última análise, indenização do dano. Tanto é assim que a reparação do dano ambiental importa, na esfera criminal, em atenuante da pena (art. 14, II, Lei 9605/98). (MACHADO, 2007)

Acompanhando os ideais da RIO 92, foi editada, ainda neste decênio, a Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, e os critérios e normas de criação destas unidades. Inova-se ao estabelecer a diferença entre as duas espécies de unidade de conservação: de proteção integral e

de uso sustentável.

Um dos compromissos assumidos na RIO 92 foi o de realização de encontros regulares para tratar do tema sustentabilidade, cujo objetivo seria, também, o de analisar os avanços alcançados nos últimos dez anos.

A chamada Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável ou Rio + 10, reuniu representantes de 191 países partícipes do sistema ONU, e aconteceu em Johannesburgo, África do Sul, no ano de 2002, tendo em vista que um dos principais objetivos do encontro seria encontrar para o país sede soluções de paz, erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável. (SIRVINSKAS, 2013)

Somados a esses objetivos, a Cúpula buscou construir medidas de proteção da biodiversidade e reduzir as consequências do efeito estufa, pela substituição do uso de combustíveis fósseis (petróleo, carvão mineral e gás natural), por outros tipos de energias limpas, como é o caso de hidrelétricas, eólicas, solar etc. (SIRVINSKAS, 2013)

Desta Conferência resultaram dois documentos: a Declaração Política e o Plano de Implementação, sendo que ambos refletem as limitações do processo decisório, que se baseia na obrigatoriedade de consenso e na igualdade de peso no voto de todas as nações.

Mesmo sem perder sua importância na discussão dos problemas ambientais, os resultados obtidos nem sempre correspondem às sérias e graves necessidades do planeta, que em última análise necessitariam de medidas mais enérgicas.

Como é a praxe nesses encontros, fez-se um balanço do cumprimento das metas estabelecidas na RIO-92, contidas na Agenda 21, verificando-se que muito pouco havia se avançado nos objetivos de melhoria da qualidade do meio ambiente e muito menos na contenção da degradação ambiental. (SIRVINSKAS, 2013)

Os temas que afligiam várias nações do mundo no ano 1972, em Estocolmo, não mostravam avanço, ao contrário, identificaram-se os mesmos atos predatórios, a não erradicação da pobreza, e muito menos a internalização dos custos ambientais e do tema sustentabilidade, como forma de equalização do binômio desenvolvimento e conservação dos recursos naturais.

Apesar do reconhecimento pelos países partícipes de que não houve mudanças significativas na situação apresentada em 1992 ou mesmo trinta anos antes, em 1972, foram tomadas as seguintes decisões:

- a) Ampliação das formas modernas de energia;
- b) Apoio a eliminação de subsídios agrícolas que afetam exportações de países pobres;
- c) Redução da perda de espécies até 2014, como forma de garantia de conservação da biodiversidade, e restauração dos estoques de peixes em níveis sustentáveis até 2015;
- d) Redução pela metade, até 2015, do número de pessoas sem acesso a água potável e esgoto;
- e) Reafirmação do compromisso feito na RIO-92 de destinar 0,7% do PIB de países ricos para o desenvolvimento. (SIRVINSKAS, 2013, p. 875-876)

Como ressaltado alhures, os documentos aprovados em Johannesburgo apenas representam um conjunto de diretrizes e princípios para as nações, cabendo a cada país transformá-las em leis nacionais para garantir a sua implementação.

Diante disso, observando o comportamento do Brasil em relação a tais compromissos, tomando por base àquele que se refere à redução a emissão de gases causadores do efeito estufa - o famoso Protocolo de Kioto -, apesar de ter sido assinado em 1997, somente em 2002, por meio do Decreto Legislativo n. 144, de 20 de junho de 2002, que foi posteriormente promulgado pela Presidência da República pelo Decreto n. 5.445, de maio de 2005, é que o país aprovou e aderiu ao dito Protocolo. (SIRVINSKAS, 2013)

Não bastasse isso, os países acabaram por descobrir uma forma de burlar o compromisso. Ou seja, aqueles que ultrapassam a meta compram dos países que estão abaixo da linha de emissão os créditos que lhe restam, de modo que não se cumpre efetivamente o que fora ajustado. (SIRVINSKAS, 2013)

Vale recordar que as causas do efeito estufa foram tema de discussão na RIO-92, mas o Brasil somente aderiu ao compromisso quase treze anos depois.

Destaca Sirvinskas (2013), que

Muito pouco se fez nestes últimos anos para a melhoria da qualidade do ambiente. Aliás, a degradação ambiental está se agravando cada vez mais e não há perspectivas, a curto espaço de tempo, para a sua recuperação. Medidas concretas devem ser adotadas por todos os países para evitar que se acelere essa degradação. O futuro não é nada animador para os próximos cinquenta ou cem anos, pois os problemas se agravarão caso não se tomem medidas efetivas. São cada vez mais escassos os recursos naturais, especialmente a água. (SIRVINSKAS, 2013, p. 875-876)

Neste decênio (2002 – 2012), foram editadas algumas leis envolvendo a temática ambiental, tais como a chamada Lei de Biossegurança - Lei nº 11.105/2005, estabelecendo-se os sistemas de fiscalização sobre as diversas atividades que envolvem organismos geneticamente modificados.

Surgiu, ainda, a Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei nº 11.284/2006, cujo objetivo é normatizar o sistema de gestão florestal em áreas públicas, para tanto criando seu órgão regulador, o Serviço Florestal Brasileiro, e o Fundo de Desenvolvimento Florestal.

Praticamente às vésperas do próximo encontro mundial, e na tentativa de alcançar alguns dos compromissos editados na Agenda 21, o Brasil editou a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS -, Lei 12.305/2010, após mais de duas décadas de tramitação no Congresso Nacional, o que será objeto de estudo específico no terceiro capítulo desta dissertação.

O ciclo decenal de encontros internacionais para tratar do tema ambiental acabou proporcionando ao Brasil sediar, em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, que também se deu na cidade do Rio de Janeiro e cujos resultados foram consubstanciados no documento denominado “O futuro que queremos”. (SIRVINSKAS, 2013)

Como objetivo oficial o encontro estabeleceu o de renovar “o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes” (FIGUEIREDO, 2013, p. 109)

Ainda acompanhando as Metas do Milênio (2000) estabelecidas pela ONU, no encontro o Brasil propôs para discussão as seguintes questões sociais e gerais:

#### Sociais

a) *Pobreza* – erradicação da pobreza; b) *comida* – segurança alimentar e nutricional; c) *emprego* – acesso ao trabalho decente (socialmente justo e ambientalmente correto); d) *energia* – acesso a fontes adequadas de energia; e) *direitos* – igualdade entre países e dentro deles; f) *gênero* – mais poder de decisão de atuação para as mulheres; g) *direito* – microcrédito (acesso a pequenos valores para negócios familiares e bens essenciais); h) *produtos* – inovação para a sustentabilidade (novas tecnologias menos poluentes); i) *água* – acesso a fontes adequadas de água; e j) *vida* – ajuste da pegada ecológica à capacidade de regeneração do planeta.

#### Gerais

a) *Licitações verdes* – compras públicas que privilegiem produtos de maior vida útil e produzidos com menor gasto de energia ou matérias-primas; b) *nova medida de progresso* – criação de índices que incorporem aspectos socioambientais; c) *lista de objetivos* – metas numéricas e com prazo para determinadas áreas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar, energias renováveis etc.; d) *criação de conselho* – um novo organismo da ONU com poder para orientar as ações dos países no campo do desenvolvimento sustentável; e) *fortalecimento do PNUMA* – estabelecimento de contribuições obrigatórias dos países para fortalecer o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. (SIRVINSKAS, 2013, p. 877)

O encontro trouxe a expressão Terra+5, que faz alusão às propostas consolidadas e projetadas para cumprimento em 2032, resumindo-se basicamente ao estabelecimento e revisão de metas nos seguintes pontos: a) dobrar a parcela de energia renováveis (de 13% para 26%), b) reduzir o uso de água pela agricultura (de 70% para 60%); c) universalizar o acesso à água segura (de 89% para 100%); d) zerar a perda líquida de florestas (52 mil km<sup>2</sup>/ano para zero); e e) duplicar o total de áreas protegidas (de 5% para 10%). (SIRVINSKAS, 2013)

Outro significativo princípio foi construído nesta conferência, o que acabou por dificultar o impasse de sua assinatura, isto é, o “princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, que acaba por atribuir maior responsabilidade pela degradação ambiental aos países mais ricos.

Salienta Sirvinskas (2013), que apesar deste princípio já estar inserido na Declaração Rio+10, deveria ser reafirmado na Rio+20, o que permitiria a constituição e um fundo para ajuda dos países emergentes, porém, foi exatamente neste ponto que criou-se o impasse para assinatura do documento final.

Com isso, no documento firmado denominado O Futuro que Queremos, resumiu-se a reafirmar os vinte e sete princípios assumidos na Rio-92; a estruturação da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. (FIGUEIREDO, 2013, p. 109)

A grande crítica que se faz aos resultados deste último encontro, em resumo, refere-se a seu excesso de generalidade e absorção de temáticas estranhas ao fundamento original de sua criação, ou seja, o tema meio ambiente.

Incluir no evento que tinha por escopo tratar da melhoria na qualidade de

vida e o respeito ao meio ambiente, temas como governança, pobreza, mulheres, igualdade social, acabou por dificultar o consenso entre as nações partícipes, e assim, importou na não consolidação dos objetivos inicialmente traçados, tornando-se, assim, uma reunião inócua.

Ainda sobre os resultados da Rio+20, alude Figueiredo (2013), confrontando a opinião de ambientalistas em face dos Estados que conduziram as negociações decorrentes do encontro, que

Dilma Roussef encerrou a Rio+20 deixando claro que o Brasil (da mesma forma que a China, a Rússia ou a Índia) teria em 2012 força política suficiente para “corrigir” a rota do Direito Internacional em prol de seus planos de aceleração do crescimento. Essa força, que fique claro, está longe de ter por base uma suposta política ambiental bem sucedida.

Os brasileiros sabem muito bem que as mudanças recentes no Direito Ambiental Brasileiro demonstram a incapacidade da Administração Federal de exigir o cumprimento de padrões éticos e de responsabilidade socioambiental pelos agentes da ordem econômica. Fica claro, portanto, que a “correção” da rota não está sendo dada pelo Governo do Brasil, nem pela China, Rússia, Índia, Alemanha ou Estados Unidos. Trata-se, simplesmente, de cumprimento da “lição de casa”, pelos governantes, em obediência às exigências do mercado. No Brasil, isto não é novidade nenhuma, desde o momento em que Lula, em seu primeiro mandato, tranquilizou o mercado sinalizando com a manutenção dos mesmos nomes escolhidos por Fernando Henrique Cardoso para o comando de nossa política financeira e monetária. (FIGUEIREDO, 2013, p. 110-111)

A frustração da Rio+20 é fato notório, e acaba com a credibilidade e bem assim a própria importância de sua continuidade. De fato, o que se vê é que a política ambiental no país segue a ordem econômica vigente, denotando que ainda se conduz pela ideia desenvolvimentista da década de 1980, onde o controle que se faz é superficial e sem efetivos mecanismos que envolvam práticas educativas ou mesmo instrumentos de coerção e controle da conduta do homem em relação à natureza, importando na deliberada defesa do consumo sem freios para as práticas predatórias. (FIGUEIREDO, 2013)

Isso é reforçado pela aprovação, no Congresso Nacional, no mesmo ano em que a Rio+20 foi realizada, da nova versão do Código Florestal – Lei 12.651/2012 e Lei 12.727/2012, que a curto modo se prestaram para flexibilizar a medição das áreas consideradas de preservação permanente – APP -, e, com isso, permitiram a degradação das áreas rurais. Tal indício reforça a ideia do discurso desconectado da

ação, de modo que ainda que se avance na construção legislativa, esta acaba se tornando um rol pouco efetivo para atuar como garantia dos preceitos contidos no art. 225, da Constituição Federal.

O mesmo se dá com a implementação da hidrelétrica de Belo Monte, na bacia do Rio Xingu, próximo ao município de Altamira, extremamente debatida entre os ambientalistas e severamente contida em seus avanços pelo Poder Judiciário em face de inadequações no cumprimento das condicionantes estabelecidas em seu processo de licenciamento ambiental e que apesar disso será uma das três maiores hidrelétricas do mundo e emblematicamente representará o avanço econômico do país.

Entrementes, para qualquer das políticas de cunho ambiental vigentes há a percepção de que para serem alcançados os objetivos nelas previstos, necessária se faz a formação de uma consciência ambiental e de um comportamento ético, estes que, por sua vez, pressupõem o exercício amplo da cidadania, com a adoção de práticas individuais e coletivas que caracterizem o compartilhamento da responsabilidade para atingir os níveis entendidos como de vida com qualidade e a preservação dos recursos naturais, como será demonstrado a seguir.

## **CAPÍTULO 2**

### **CONSCIÊNCIA AMBIENTAL: formação da cidadania plena e a construção da ética ambiental**

Este capítulo pretende demonstrar que para que os objetivos de uma determinada política pública voltada ao meio ambiente sejam alcançados, necessário se faz formar a chamada consciência ambiental, esta que para ser atingida necessita da formação da cidadania plena. Este intento, por sua vez, é alcançado a partir da disseminação da responsabilidade compartilhada, especialmente considerando políticas que repousam nesta filosofia. Para tanto, se faz imperioso perseguir o caminho da história da cidadania brasileira, e assim, mostrar que não se pode esperar atingir os desafios de uma política pública ambientalmente positiva se nela, ou antes dela, não se preveem elementos ou práticas capazes de amoldar a consciência coletiva e a conduta do indivíduo na sociedade em que vive, especialmente, se esta política pública não surge do clamor popular e não repousa prioritariamente na sua participação.

Para esta dissertação, o estudo do fenômeno da cidadania baseia-se nas linhas de pensamento traçadas por José Murilo de Carvalho, com sua obra de referência, “Cidadania no Brasil: o longo caminho” (2014) e também, a contribuição de Jaime Pinsky e Bassanezi Pinsky, com a obra “História da Cidadania” (2014).

#### **2.1 A CIDADANIA COMO BASE DE FORMAÇÃO DO CONCEITO DE SUJEITO DE DIREITOS**

O termo cidadania é comumente atrelado a ideia de privilégio que é dado a um indivíduo de pertencer a um determinado Estado, e por expressar um conjunto de direitos que autoriza essa pessoa a participar ativamente da vida e do governo de seu povo.

Esta qualidade, todavia, não pode ser resumida a um ser titular de direitos, mas também, soma-se à ideia de indivíduo participativo, atuante para mudar o próprio destino e do seu país, sentindo-se vinculado às obrigações decorrentes desta cidadania, devido, inclusive, a um sentimento de solidariedade natural

característicos daqueles que se reúnem em grupo e com isso, formam a sociedade. (DALLARI, 2004)

No decorrer da história, os direitos que caracterizam a cidadania, ao serem considerados a partir de contextos temporais e culturais, têm se apresentado de formas diferentes, de maneira que ser cidadão no Brasil não é o mesmo que em outros países, exatamente em razão da forma e do momento em que os direitos são introduzidos no país e como esses direitos foram fomentados.

Como alude Pinsky, “não se pode, portanto, imaginar uma sequência única, determinista e necessária para a evolução da cidadania em todos os países [...]” (PINSKY, 2014, p. 10). Há que se observar, na verdade, as peculiaridades presentes na própria formação da sociedade, na identidade do povo e até mesmo na própria ideia de pertencimento deste povo a seu território e de sua participação nos desígnios do país.

Para diagnosticar a formulação da cidadania no Brasil, é interessante observar a evolução dos direitos que a caracterizam, a partir do olhar de José Murilo de Carvalho e de sua obra que é referência do assunto.

Nesse particular, no caso do Brasil, parte-se da premissa de que o caminho é longo para se chegar a completa aceção do termo cidadania e de seu efetivo significado para o indivíduo em relação a seu país e seu próprio destino, especialmente considerando que teorizar sobre uma cidadania plena não contempla unicamente ser o indivíduo titular de direitos, mas sim da existência do cooperativismo mútuo entre Estado e indivíduos, onde estes participem dos desígnios da sociedade de que são partícipes, e assim a reconheçam. O que se entende somente ser possível a partir da formação da consciência do indivíduo sobre o significado e extensão de tais direitos.

Carvalho, ao traçar seu estudo sobre cidadania no Brasil, alerta que “o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido” (CARVALHO, 2014, p. 14), bem como que o país não atrelou os três eixos da cidadania, de modo que ser titular de um direito pode não significar ser de outro, não se tendo, necessariamente, sempre uma cidadania na sua plenitude de potencialidade.

A chamada cidadania plena ou tridimensional envolve o exercício integral de três direitos básicos: os civis, os políticos e os sociais. Os direitos civis são aqueles que têm como pedra de toque a liberdade individual e se traduzem no direito fundamental à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, sendo

destes decorrentes: o de opinar, de ir e vir, de não ser condenado sem o devido processo legal e de participar ativamente das decisões que afetam sua existência em sociedade, dentre outros. A Constituição do Brasil é chamada de Cidadã, e assim o é em razão de ter se ocupado de elencar de forma não exaustiva os direitos fundamentais dos brasileiros. (PINSKY, 2014)

Os direitos políticos têm relação com a participação do cidadão no governo da sociedade, por meio do direito de votar e ser votado, de se organizar politicamente através de partidos e tem como essência a ideia de autogoverno.

Os direitos sociais se baseiam na ideia central de justiça social. Estes têm a pretensão de reduzir os excessos de desigualdades decorrentes do capitalismo e garantir o bem-estar social. Como garantia trazem ao indivíduo o direito de participação na riqueza coletiva, e bem assim o direito à educação, ao trabalho, à saúde, aposentadoria, salário justo.

Carvalho destaca que pode haver direitos civis sem direitos políticos, mas o contrário não é viável, e em tese, os direitos sociais podem existir sem os direitos civis e certamente subsistem sem os direitos políticos. (CARVALHO, 2014, p.16)

O desenvolvimento da cidadania no Brasil se dá de forma bastante lenta e não acompanha os padrões identificados em outros países, de conquista de direitos surgidos de movimentos e revoltas sociais, com ressalva ao surgimento sequencial dos direitos a ela inerentes, o que justifica seu estudo a partir do fenômeno histórico.

Apesar de reconhecer e advertir que o modelo inglês não se aplica ao Brasil, Carvalho resgata o fato de que a construção do entendimento de cidadania baseado em dimensões foi criado por T.A. Marshall (1949) e também no surgimento sequencial e lógico dessa configuração, a partir do estudo desta figura na Inglaterra, onde se identificou que primeiro foram introduzidos os direitos civis, no século XVIII e somente no século seguinte, os direitos políticos, por último, e também um século depois, surgiram os direitos sociais, portanto, no século XX. (MARSHALL *apud* CARVALHO, 2014)

Sob este enfoque, nota Carvalho, com suporte em Marshall (1949), que uma sensível exceção na sequência dos direitos que caracterizam a cidadania se faz em relação à educação popular, esta entendida como um pré-requisito para a expansão dos outros direitos, ademais se considerando que em países em que a cidadania se desenvolveu mais rapidamente, a educação foi ferramenta essencial de conscientização.

Como destaca Carvalho,

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. (CARVALHO, 2014, p. 17)

Este fator está intrinsecamente relacionado à formação da consciência do indivíduo da própria titularidade de direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais. Uma população consciente de seus direitos implicará em cidadãos colaborativos e participativos.

O trabalho de base desenvolvido pelo sociólogo T.A. Marshall (MARSHALL *apud* CARVALHO, 2014) e que é parâmetro de análise de qualquer um que estude o fenômeno da construção da cidadania, todavia, não prevê a possibilidade efetiva de desvios e retrocessos que podem interferir o avanço sequencial dos direitos. Como destaca Carvalho, cada país seguirá seu próprio caminho, o que não é diferente no Brasil. “Aqui não se aplica o modelo inglês.” (CARVALHO, 2014, p. 17)

Se a educação é direito social, esta deve abranger na sociedade contemporânea as questões que podem afligir a sociedade, como é o caso da temática ambiental, que foi introduzida mundialmente na década de 1970, mas que tarda a se firmar como efetiva preocupação da sociedade e dos governos, caminhando, assim, na mesma vagarosidade que a própria ideia de cidadania plena.

E para o Brasil, Carvalho (2014) identifica ao menos duas grandes diferenças em relação aos ingleses. Uma delas refere-se à maior ênfase que foi dada em uma das dimensões da cidadania do que às demais, que é o caso da dimensão social. A segunda está intimamente relacionada à primeira, ou seja, está ligada à inversão da sequência de surgimento dos direitos, posto que no Brasil os direitos sociais precederam aos outros dois.

Carvalho (2014) dá a entender que a inversão pode estar diretamente ligada à dificuldade de conscientização do brasileiro de ser titular de direitos e efetivamente responsável pelo seu próprio futuro, especialmente considerando a possibilidade de participar dos desígnios políticos do seu país, o que acaba fazendo com que no

Brasil o povo tenha os direitos doados pelo Estado, e não que os mesmos sejam conquistados, como no caso dos modelos inglês e norte americano.

A cidadania é um fenômeno decorrente de outro ainda maior que é o da concepção de Estado-nação que data da Revolução Francesa, onde é possível observar a luta pelo reconhecimento dos direitos e a afirmação do indivíduo como partícipe de uma nação e de um Estado, de onde surgem os sentimentos de lealdade ao Estado e de identificação com uma nação, apesar de ambos nem sempre andarem juntos, estão presentes na jornada de construção da cidadania. (CARVALHO, 2014)

Por sua vez, se a cidadania se relaciona ao conjunto de direitos e deveres civis, políticos e sociais, que devem ser garantidos e fomentados por todos, nota-se que a efetivação desses direitos somente seria possível a partir de uma cooperação mútua entre Estado e sociedade, já que a cidadania não se restringe a delegação do Estado da tarefa de promover justiça social.

Pensar que o Estado é o único responsável seria ratificar a concepção paternalista e o assistencialismo deste em relação ao povo, o que iria de encontro ao ideal de postura ativa dos cidadãos, já que são eles que possuem as condições para promover a transformação de sua própria realidade. (BITTAR, 2004)

Não deixa dúvida o fator determinante da formação da consciência de direitos para construção da cidadania na sua plenitude, o que significa a formação do cidadão colaborativo e participativo.

Nessa toada, importante destaque se dá ao fato de que o meio ambiente se insere no rol de direitos caracterizadores da cidadania, na medida em que é direito de todos viver com qualidade de vida, em um meio ambiente equilibrado.

Bobbio, em sua renomada obra “A Era dos Direitos”, considera o direito como uma figura deôntica (moral), cujo significado só faz sentido se atrelado à linguagem normativa. Para ele, “(...) Não há direito sem obrigação; e não há nem direito nem obrigação sem uma norma de conduta.” (BOBBIO, 2004, p. 28).

Afirma o autor que os direitos do homem devem ser reconhecidos e protegidos sem os quais não há democracia e, conseqüentemente, inexistem condições mínimas necessárias à solução pacífica de conflitos. Entretanto, esse reconhecimento dos direitos, na visão *bobbiana*, deu-se numa sucessão de eras, também chamadas de gerações.

A primeira das eras fora inaugurada a partir da Revolução Francesa e do

significado da Declaração de 1789; sua fonte advém de filósofos como Locke e Rousseau e a ideia-chave está na palavra Liberdade que, assim, buscava mitigar os poderes de um Estado Absolutista. A segunda resulta dos direitos sociais que um Estado, em particular, reconhece aos seus cidadãos, sendo fruto de intensos movimentos sociais que marcaram o velho continente no fim do século XIX. A terceira surge a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que inaugura a urgência de todos os Estados-membros da ONU. (PINSKY, 2014)

De acordo com Bobbio (2004) esta última geração reconhece a universalidade e positividade de um conjunto não fechado de direitos humanos, sintetizando assim um movimento dialético, “que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, (...), dos direitos positivos universais”. (BOBBIO, 2004, p. 50)

Inserem-se o meio ambiente nos chamados direitos de terceira geração. Em Leuzinger (2006), têm-se como 3ª geração os direitos difusos, de caráter não-patrimonial, entre os quais o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado. Os direitos difusos, salienta a autora, são um desdobramento do direito à vida, sendo este último um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Caracterizam-se por serem disseminados e não individualizados dos seus beneficiários.

Tal direito é, assim, de caráter difuso e metaindividual, protegido constitucionalmente. A preocupação aqui não está limitada ao cidadão em particular, mas sim, a toda a coletividade, remetendo já à ideia de sustentabilidade.

Este reconhecimento foi feito na chamada Carta Cidadã, em 1988, em seu artigo 225, que diz:

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 e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Deste modo, verifica-se a integração do meio ambiente, como direito fundamental, correspondente às dimensões da cidadania desenhada por T.A.

Marshall ((MARSHALL *apud* CARVALHO, 2014), e bem assim, integrante da concepção de cidadania plena, o que, a toda sorte, também remete a noção de consciência desses direitos, sendo ainda que a ampliação dos direitos de cidadania, na compreensão de Vieira (2001), acompanha o desenvolvimento de formação das instituições nacionais.

Nesse ponto, nota-se que não basta efetivamente garantir a titularidade de direitos sem que esta seja acompanhada da necessária consciência do real significado do poder de seu exercício, especialmente na condução de questões voltadas ao próprio caminhar da sociedade e do governo, quando, então, poder-se-á caracterizar o indivíduo como um cidadão ativo, participativo e colaborativo.

Tratar do tema cidadania conduz a uma reflexão sobre suas origens dentro da história da humanidade, exatamente como forma de identificação e delineamento de suas extensões e efeitos para o indivíduo, que é identificado não somente como um sujeito de direitos, mas especialmente, um sujeito partícipe dos desígnios de seu Estado, o que remete a uma viagem pela construção da ideia de cidadania na Antiguidade, na Modernidade e por fim, da formação da cidadania ambiental.

### **2.1.1 O projeto de cidadão da Antiguidade ao Feudalismo**

As ideias referentes à participação popular nos destinos da coletividade emergem da tradição greco-romana na construção da cidadania moderna. Neste tempo, as concepções estavam vinculadas a uma visão bem mais naturalista da política, de onde surgem as ideias de democracia, de soberania do povo, de liberdade do indivíduo, sendo que tais concepções são distintas, porque os momentos e realidades são distintos.

Guarinello (2014), na busca da identificação dos contornos originários da cidadania sob a ótica da organização das Cidades-Estado, assim entendidos aqueles territórios agrícolas, composto por uma ou mais planícies de variada extensão, ocupado e explorado por populações essencialmente camponesas; destaca que ser cidadão é fazer parte de uma coletividade, e neles é possível enxergar traços fortes de cidadania, com destaque ao fato de que nela se estabelecem limites, se confrontam situações sociais, interesses e desejos, a partir

da compreensão de que

Todo cidadão é membro de uma comunidade, como quer que esta se organize, e esse pertencimento, que é fonte de obrigações, permite-lhe também reivindicar direitos, buscar alterar as relações no interior da comunidade, tentar redefinir seus princípios, sua identidade simbólica, redistribuir os bens comunitários. A essência da cidadania, se pudéssemos defini-la, residiria precisamente nesse caráter público, impessoal, nesse meio neutro no qual se confrontam, nos limites de uma comunidade, situações sociais, aspirações, desejos e interesses conflitantes. (GUARINELLO *in* PINSKY, 2014, p. 46)

A temática meio ambiente aparece especialmente no cenário dos interesses conflitantes dentro de uma comunidade, e, por isso, a construção dessa cidadania plena, de cunho colaborativo, e de uma ética ambiental, se faz complexa, de modo que as políticas públicas voltadas para a natureza precisam ser construídas em diálogo com a sociedade, na busca de condutas e soluções que verdadeiramente sejam praticadas, especialmente considerando que o pertencer a uma comunidade importa, simultaneamente, em fonte de obrigações.

A própria ideia de pertencibilidade à comunidade das cidades-estados fica claro no pensar de Guarinello (2014), nas regras que a definiam. Nesse ponto, originalmente, a cidadania antiga era transmitida prioritariamente por vínculos de sangue, e por óbvio, era passada de geração em geração. Porém, adverte o autor que poderia acontecer diferente em outras cidades-estado, sendo que sua organização não era muito bem definida, mas, em todas as épocas, é possível notar que a cidadania poderia ser conferida como homenagem a um personagem importante ou em retribuição a algum favor que houvesse sido prestado para a coletividade.

Da mesma forma que houve cidades que se fechavam completamente para o acesso de estrangeiros, como foi o caso de Atenas, no século V, a. C., havia outras bem mais abertas como é o caso de Roma, que aceitava a disseminação da cidadania para os povos conquistados, ou mesmo aceitava a integração ao corpo de cidadãos os escravos libertos. (PINSKY, 2014)

Entretanto nem sempre foi assim, vez que a cidadania esteve por longo tempo relacionada a um privilégio de um determinado grupo social, como no caso dos gregos da *polis* – cidade estado -, e dos atenienses, quando houve o

reconhecimento da existência de uma categoria de cidadãos livres e iguais, que eram titulares do direito de participação direta e ativa nas decisões políticas da cidade, o que, por óbvio, ficava restrito a um pequeno número de indivíduos, de famílias tradicionais.

Essa diferenciação fazia com que a maior parte da população não possuísse cidadania, quando ela então passa a ser relacionada a pressupostos definidos pelo estado, que não somente aquele ligado ao lugar de nascimento ou ao sangue, mas prioritariamente a condição era a de pertencer a cidade, pois fora dela não se tinha cidadania.

Obviamente e como bem destaca Pinsky (2014), este fechamento acaba por importar na exclusão de um número indeterminado de indivíduos, que apesar de contribuírem com a sociedade com o seu trabalho, não integravam o conjunto de cidadãos, importando em que “O processo inclusivo de constituição das comunidades cidadãos forjou-se simultaneamente a um brutal processo de exclusão interna, que se tornou cada vez mais agudo (...).” (PINSKY, 2014, p. 36)

O conflito de interesses sempre foi um fator de determinação da cidadania, e marca a história fragmentada das cidades-estado, dentre elas: a questão do gênero, a distinção entre jovens e velhos, e a propriedade privada da terra, com suas relações de trabalho no interior da comunidade.

Essas foram bases que refletiram na alternância de concessão de cidadania, baseada na exclusão, e cujo desenlace é o Império Romano, sendo que este caráter de profunda exclusividade importou na decadência do próprio tipo de organização social, o que culminou com o fortalecimento do império romano, que apesar de advir de uma cidade-estado, se caracterizava por uma cidadania mais abrangente, assim entendido em razão de sua política de assimilação e concepção filosófica dos estoicos e do surgimento do direito civil do império. (PINSKY, 2014)

Os romanos, com este fundamento, introduziram a ideia de unidade de gênero, e a visão da cidadania cosmopolita. Neste período foi introduzido o conceito de cidadão livre como aquele que não estava sob o domínio de outro e que gozava do reconhecimento de direitos decorrentes da condição de cidadão romano.

Nesse ponto, explica Pinsky que “se para os gregos havia primeiro a cidade, *polis*, e só depois o cidadão, *polites*, para os romanos era o conjunto de cidadãos que formava a coletividade.” (PINSKY, 2014, p. 49)

Se a Revolução Francesa (1789) marcou a afirmação do conceito de

moderno de cidadania como o conjunto de membros da sociedade que é titular de direitos e decidem o destino do Estado, é possível fazer a ligação desta com os antigos romanos.

O fator que seria determinante para alterar a conformação da cidadania romana foi a chegada do povo etrusco, em 753 a.C., oriundo no norte da Península itálica, que era formado por dois grandes grupos: a nobreza, que compunha o conselho de anciãos, e o resto da população. Nesse tempo, a população não tinha direitos de cidadania. Esses grupos se consolidaram como patrícios, detentores da nobreza e os plebeus, e de forma bastante rara, as mulheres possuíam destaque na sociedade. (PINSKY, 2014)

Os patrícios mantinham o monopólio dos cargos públicos e religiosos, e com isso, eram os únicos cidadãos de pleno direito. Como agrupavam-se em grandes famílias, os patrícios eram conhecidos como *gentes*, os subalternos e sem direitos de cidadania, passaram a ser chamados de *populus* (povo) e ainda persistia a existência da plebe. Esta última era conhecida por lutar contra os privilégios dos patrícios e engloba todos os cidadãos romanos sem os mesmos direitos dos oligarcas. (FUNARI *in* PINSKY, 2014)

Havia ainda os clientes – aqueles que apesar de livres obedecem a um patrício-aristocrata -, e os escravos – eram basicamente domésticos e compostos pela pobreza camponesa e urbana, prisioneiros de guerra e devedores. Isso permitia que os pobres mudassem de posição na sociedade, pois podiam passar de livre para escravo, ou de plebeu para cliente. (FUNARI *in* PINSKY, 2014)

Esse é um destacado período de lutas para aquisição de direitos de cidadania, ou seja, os civis, políticos e sociais, sendo que o vetor da discussão era a liberdade e a igualdade. Os plebeus queriam gozar de igualdade de direitos em relação aos patrícios, o que foi decisivo na República.

A primeira grande conquista da plebe foi a criação do Tribunado da Plebe, em 494 a.C., uma espécie de magistratura com poder de veto às decisões dos patrícios, o que permitiu a criação, também, dos concílios da plebe. Além disso veio a divisão dos romanos em tribos geográficas e não mais hereditárias. (FUNARI *in* PINSKY, 2014)

Os comícios de cúrias – que tinham funções eleitorais e legislativas -, antes dominados pelos patrícios, foram completados pelos comícios de tribos, onde prevalecia a plebe. No século V a.C., surge a leis das Doze Tábuas, ainda com

destaque de poder aos patrícios, mas inserindo o direito consuetudinário baseando em norma escrita, quebrando o elo de poder para aqueles que precisassem se socorrer de um texto comum. (FUNARI *in* PINSKY, 2014)

As pessoas, contudo, passaram a ser classificadas pelas posses, o que beneficiou os plebeus ricos. Mas o período foi de grandes conquistas para a cidadania, o que culminou com a abolição da servidão por dívida e assim prosseguiu inclusive com os plebeus superiores, que passaram a integrar a elite aristocrática e formaram a chamada nobreza. Todavia, o conflito permanece, porém, deslocado entre dominantes e subalternos, senhores e escravos, romanos e não romanos aliados. A estratificação da cidadania que perdurou do período monárquico (753 – 509 a.C) e o início do período republicado (509 – 31 a.C.). (FUNARI *in* PINSKY, 2014)

Nota-se como avanço que o cidadão romano possuía o chamado *ius civile*, este que se traduzia, dentre outros, no direito de votar e ser votado, o direito de comercializar, de casar, fazer testamento e de adquirir propriedade, ou seja, a cidadania estava, mais uma vez, relacionada à liberdade.

Essa generalização da concessão da cidadania romana, que alcançava além da nobreza, aqueles que transferissem seu domicílio para Roma, aos que prestassem o serviço militar ou aos latinos que habitassem o império, nos termos da *Lex Julia* de 90 a.C.. (FUNARI *in* PINSKY, 2014)

De toda forma, o surgimento do direito romano passou a regulamentar as diferenças entre cidadãos e não-cidadãos, de modo que o direito civil regulava a vida do cidadão e o estrangeiro era abrigado pelo Direito das Gentes, tão bem retratado por Vattel (2004).

Diante do novo quadro, destaca Pinsky que

as prerrogativas de cidadão romano desapareceram (...). O estatuto privilegiado de cidadão romano foi perdendo importância e as diferenças de riqueza por todo o Império passaram a garantir o acesso privilegiado à justiça (que deixa de ser igualitária) e às benesses distribuídas pelo Estado, ao mesmo tempo em que o fosso entre os mais ricos e os mais pobres não cessava de aumentar. (PINSKY, 2014, p. 44).

Este sentimento emergia da ideia de consciência de direitos pelos cidadãos

e da clara noção da desigualdade, elementos essencialmente relacionados ao exercício da cidadania plena que hoje é entendida.

A universalização da cidadania importou, ainda, na criação de novos tipos de diferenciações sociais, agora intitulados de *honestiores* – os ricos e poderosos -, e *humiliores* – os humildes que seria todo o restante, isto porque ainda havia distinção em razão do poder econômico. No século III, se sucederam as guerras entre os generais romanos, período de violenta guerra civil, que desorganizou a estrutura política e social vigente, e bem assim, onde se testemunhou o amuralhamento das cidades, o que somente foi tomar novos contornos com Constantino, no século IV. (FUNARI *in* PINSKY, 2014)

Com a conversão de Constantino ao cristianismo e a constituição do Império Romano Cristão, houve o declínio das prerrogativas da cidadania de outrora e consolidou-se o direito romano com o advento do Código de Justiniano.

Ao mesmo tempo, como defende Hoornaert, a expansão do cristianismo, com suas ações humanitárias e desenvolvimento no campo social, pode ser identificado como ferramenta de desenvolvimento da cidadania. (HOORNAERT *in* PINSKY, 2014). Para Dalari (1998), o cristianismo torna-se a base da aspiração à universalidade.

A fragmentação do mundo antigo não interrompe a estratificação das estruturas sociais, herança da forma de distribuição de terras pós crise romana, com a escassez de guerras que alimentava a arrecadação de espólio, fazendo surgir o regime de *colonato* – assim entendido a divisão da terra em reserva senhorial e em lotes de camponeses, os quais tinham obrigação de transferir parte do que produzissem ao senhorio, e para ele trabalhar sem contraprestação, fazendo surgir o sistema de servidão. (FRANCO JÚNIOR, 1986)

Outro momento marcante na história de formação das bases da cidadania é aquele conhecido como do Renascimento, assim compreendido o período havido entre os séculos XIV e XVI. Aqui, confunde-se a acepção ampla do termo cidadania – dimensões sociais, políticas e culturais -, e a clássica reivindicada pelos renascentistas, que em uma análise perfunctória importa em reconhecer que o direito é um patrimônio e, assim, corresponde as fontes do direito do homem, assim compreendidas a liberdade, a cidade e a família. Para se ter família e cidadania, seria necessário ser livre. O que revela que nem todos eram livres, como é o caso dos estrangeiros ou dos vencidos de guerra. (ZERON *in* PINSKY, 2014)

Mas foi exatamente ao perseguir essa liberdade que o surgimento das corporações financeiras, comerciantes, juizes e notários, em Florença e Salamanca, acabaram permitindo o desenvolvimento do indivíduo, a descoberta do mundo, e com isso do próprio homem. (ZERON *in* PINSKY, 2014)

Modelo parecido ao da servidão surgiu no período medieval, no qual o senhor feudal possuía funções estatais, e a sociedade era organizada por nobreza, igreja e servos. Nesse caso, havia a distinção de classes, e essa era a medida da desigualdade, o que insuflou diversas revoltas. Em razão do abuso desmedido dos senhores feudais, os servos evadiam para as cidades, que eram formadas pelos burgos, que estampavam a simbologia da liberdade cidadã, ainda que esta não fosse comum a todos os integrantes da burguesia. (ZERON *in* PINSKY, 2014)

Nestes momentos históricos, as revoltas da sociedade com a situação de exclusão a que eram submetidas era a pedra de toque para a conquista da liberdade e da igualdade de direitos. Estes não eram doados pelo Estado, mas sim adquiridos.

O feudalismo chega ao fim com o advento do capitalismo na Europa centro-ocidental, com o surgimento de uma nova visão de mundo, e com a sociedade hierarquizada e fundada em privilégios de pequenos grupos perdendo sustentação. O capitalismo dá espaço ao surgimento da revolução industrial, na visão de que somente uma mudança no sistema político não seria suficiente para atender o clamor de mudança presente na época.

Essa concepção surgida na revolução, em que se identifica o importante legado do conceito de democracia, da liberdade e da igualdade reforçam a ideia de que a cidadania romana não está muito distante do entendimento moderno de seu significado, como será visto a seguir.

### **2.1.2 A concepção de Cidadania Moderna**

O legado romano é reconhecidamente fator que influenciou a cidadania moderna, especialmente considerando o modelo de constituição republicana romana, com a combinação de Senado e Câmara, que tomaram lugar das antigas assembleias, e a invenção do voto secreto, considerado pedra de toque da liberdade cidadã. Em destaque, são citados como alicerces das bases da cidadania moderna

a Revolução Inglesa, a Revolução Americana e a Revolução Francesa.

O grande avanço da era moderna é a ruptura na sujeição do homem a uma ordem divina, objetiva e imutável que caracterizou o mundo antigo e medieval para o traçado de concepção subjetivista dos direitos, alicerçada na igualdade universal de direitos, na dignidade humana, no contrato social e na autonomia do indivíduo, em uma releitura dos conceitos de direito, poder e liberdade.

Como destaca Mondaini (2014), a experiência inglesa, marcada especialmente pelo respeito aos direitos dos indivíduos, mostrou a necessidade da transição do capital comercial ao capital industrial, em total descompasso com o sistema até então vigente do período pré-capitalista, e registrou que

Nessa passagem revolucionária, três mudanças nas estruturas econômicas são levadas a cabo: em primeiro lugar, a predominância da agricultura é substituída pela preponderância da produção industrial; em segundo lugar, a precariedade dos meios de locomoção dá lugar a uma rede de transportes cada vez mais rápida e diversificada; em terceiro lugar, as crises periódicas de subsistência que atravessaram o feudalismo transmutaram-se em crises de superprodução e de baixa de preços. (MONDAINI *in* PINSKY, 2014, p.119)

Não se havia chegado, contudo, ao ideal imaginado dos contornos modernos de cidadania. Transitava-se, ainda, pelas ideias de Estado absolutista, que se sustentava na ideia de que os direitos dos indivíduos eram dádivas outorgadas pelos soberanos. A pacificação social surgia com o Contrato Social, de Rousseau, acompanhando o estado de natureza, no qual havia liberdade e igualdade, de modo que os indivíduos, livremente, decidem instituir o Estado, representando o bem comum. Tem início a grande transformação do conceito de cidadania. (MONDAINI *in* PINSKY, 2014)

Contudo, a concepção contemporânea de revolução pressupõe, como condição indispensável, a consciência de que o novo é fruto da liberdade do povo, da experiência do libre arbítrio, de maneira que o homem passa a ser sujeito da história, abandonando a ideia de ser objeto de desejos exteriores. (MONDAINI *in* PINSKY, 2014)

Mas até que chegassem a esse ponto de consciência, encontrariam na realização da revolução o marco de ruptura com o antigo sistema, o que resultou na

transição do feudalismo para um Estado monárquico absolutista, que ainda se estruturava na centralização do poder, o que, historicamente, representava a continuidade da dominação aristocrática rural. Mesmo assim, esse seria o caminho para a libertação a partir da crise desse sistema.

Os ingleses se tornaram modelo de transição para o capitalismo industrial, no qual a consequência foi a consolidação da burguesia e a limitação dos poderes da monarquia. Rompeu-se a era do ócio e do gozo dos prazeres da vida, para dar lugar a valorização do trabalho e da produção. É o primeiro momento em que o poder estatal passa para outra classe social que não a aristocrática. (MONDAINI *in* PINSKY, 2014)

O movimento de insatisfação que ainda pairava neste período, acaba por dar fundamento a obra que retrata o pensamento crítico necessário para a compreensão dos fenômenos da época, do filósofo inglês Thomas Hobbes: *Leviatã*. (HOBBS, 2003)

Esta obra colocava o Estado absoluto como resultado de um contrato social entre indivíduos que viviam em estado de natureza e que decidiram abandoná-lo em prol da formação de um corpo social e político. O estado de natureza por traduzir-se na existência de homens livres, importava em que os mesmos não tivessem limites para suas ações, o que, em última análise, geraria um estado de conflito permanente, com a conclusão histórica de que “o homem é o lobo do homem”. (HOBBS, 2003)

Desta feita, o homem abriria mão de sua individualidade e desejos egoísticos para dar lugar a pactos que preservassem seu direito fundamental a vida, ao tempo em que atribuem ao Estado a obrigação de protegê-los. Nota-se aqui, que o Estado hobbesiano é fruto da vontade espontânea do homem e tem como fundamento o jusnaturalismo, mas ao mesmo tempo é submisso. (MONDAINI *in* PINSKY, 2014)

Simultaneamente, como crítica ao pensamento de Hobbes (2003), surgia John Locke, cujo pensamento foi a semente dos direitos humanos praticados hodiernamente, na medida em que entendia o poder como limitado, divisível e resistível, em total contraponto ao pensamento hobbesiano, fazendo surgir o Estado de direito, regido não mais por um poder absoluto, mas sim por uma Carta de Direitos – a Bill of Rights, rompendo-se, assim, de vez com o passado, e descortinando-se para a humanidade uma Era dos Direitos. (MONDAINI *in* PINSKY,

2014)

Tem-se aqui a semente da tripartição dos poderes, como ferramenta de controle do poder estatal sobre a coletividade, com repúdio à tirania, e defesa da propriedade privada, da vida e da liberdade. Esse pensamento liberal foi o grande passo para extinguir a figura do súdito como mero obrigado para o titular de direitos fundamentais universais. Todavia, ainda estariam pendentes a inclusão dos despossuídos e a inserção dos ideais de igualdade, o que seria objeto de discussões e lutas futuras.

A revolução americana, por sua vez, aparece no contexto de construção das bases de emolduramento do indivíduo como cidadão, a partir da união inseparável do conceito de cidadania com o de liberdade, o que se tornou visível com o advento da experiência colonial e a Guerra de Independência. (KARNAL *in* PINSKY, 2014)

Ao mesmo tempo, para manter o sentido de unidade, e limitar os efeitos do individualismo que resulta da própria noção de cidadania, para os norte-americanos foram muito bem alicerçados “sólidos pontos culturais de referência e de valorização”, de modo que foi possível harmonizar o individualismo e a vida em sociedade, fortalecendo-se o Estado. Isso não quer dizer que a cidadania foi sempre a pedra de toque da história americana, posto que tal assertiva seria desmentida pela segregação de negros e índios. Mas é notória a contribuição do Estado norte-americano para a fundação dos alicerces da cidadania como tradução de liberdade e exercício de direitos. (KARNAL *in* PINSKY, 2014, p. 150)

Esse traçado da cidadania, contudo, não importa em anular as práticas excludentes de indivíduos assim considerados, ademais porque os Estados Unidos da América ainda se caracterizam pelo imperialismo e identidade de um povo que se vê superior ao restante do universo. (KARNAL *in* PINSKY, 2014)

A partir da independência dos Estados Unidos da América, em 1776, os ideais de liberdade foram crescentes e se expandiram por outros Estados, o que acaba por conduzir-se na marca de identidade de uma época, essa traduzida no século XVIII, por influência direta da Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa em 1789.

Este século passou a ser conhecido como o Século do Iluminismo, caracterizado pela liberdade, por ser a era fundadora dos direitos civis. Este período de lutas pela conquista de direitos será determinante para que o homem tome consciência de sua situação na história, o que não se resumirá a intelectuais, mas

atingirá a burguesia, que “percebe sua importância nas transformações sociopolíticas, econômicas e mesmo culturais que estão sucedendo.” (ODALIA *in* PINSKY, 2014, p. 160)

O Século XVIII é marcado, ainda, pela Revolução Industrial e com isso, pelo início das relações de consumo, onde o homem se viu com a possibilidade de produzir em larga escala aquilo que entendia precisar para viver com conforto. (ODALIA *in* PINSKY, 2014, p. 160)

Como os períodos anteriores eram marcados pela recessão, desigualdade social, acesso restrito a bens e serviços, e incapacidade de produção em abundância, a revolução acabou por aproximar da realidade os ideais de igualdade social, o que foi relacionado à ideia de felicidade como conquista humana.

Surge, ainda, como estopim do Século XVII, a teoria do direito natural, assim considerado que o homem nasce com ele, fruto da teoria da razão. É o jusnaturalismo em contraponto ao direito positivado. Como registra Odalia (2014), é a partir daí que se torna possível estabelecer um sistema jurídico.

Acompanhando os ideais construídos com as revoluções anteriores, e refletindo os anseios de anos anteriores de lutas por direitos, a Revolução Francesa se fundamenta dos anseios de liberdade, igualdade e fraternidade, direitos que vão ilustrar o novo conceito de cidadania.

Tal qual a Revolução Americana resultou em uma Declaração de Independência, cujas ideias se traduziam nas acepções do direito à vida, à liberdade, à felicidade e a igualdade entre os homens, a Francesa resultou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de cunho universal, inaugurando aquilo que mais tarde seria identificado como direito de uma espécie, os direitos humanos. (ODALIA *in* PINSKY, 2014)

Nota-se em todo esse passado histórico, que a cidadania se atrela a lutas de grupos sociais excluídos pela conquista de direitos que os fizessem emergir, em igualdade de condições, ao conceito de cidadão como sujeito titular de direitos, reforçando, com isso, o entendimento de que ser cidadão tem relação direta com os movimentos de conquista de direitos e não com a doação de direitos civis, políticos e sociais pelo Estado, o que, em última análise, importa da formação de um indivíduo participativo.

Importante, a partir de agora, entender como a cidadania está sendo construída no Brasil e se é possível identificar a forma, o conteúdo e a ordem em

que os direitos caracterizados deste fenômeno aconteceram no país.

## 2.2 A FORMAÇÃO DA CIDADANIA DOS BRASILEIROS

Para o estudo do fenômeno da cidadania especificamente no Brasil, escolheu-se como referencial teórico, o doutor em Ciência Política, José Murilo de Carvalho, e sua obra “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, tanto por ser ele a obra utilizada como referência no assunto, como também, pelo insígne valor histórico-político de sua obra, que contribui para a identificação do caminho da cidadania brasileira, e, bem assim, auxilia no entendimento de que não se pode esperar atingir os desafios de uma política pública ambientalmente positiva se nela, ou antes dela, não se preveem elementos ou práticas capazes de amoldar a consciência coletiva e a conduta do indivíduo na sociedade em que vive, o que, como hipótese, se entende ser fruto do exercício da cidadania na plenitude.

Como já destacado, a cidadania se desenvolve no Brasil de forma diferente do modelo desenhado na Inglaterra, já que duas grandes diferenças se deram no país: maior ênfase a uma das dimensões – a social; e, a inversão na sequência em que os direitos foram adquiridos. Outro fator determinante é exatamente a longa influência da colonização, que em muito contribuiu para retardar o reconhecimento pelo indivíduo das vantagens e qualidades de ser cidadão.

Assim, destaca Carvalho que

Como havia lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano e de um cidadão brasileiro, não estamos falando da mesma coisa.

Outro aspecto importante, derivado da natureza histórica da cidadania, é que ela se desenvolveu dentro do fenômeno, também histórico, a que chamamos de Estado-nação e que data da Revolução Francesa, de 1789. A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. (CARVALHO, 2014, p. 18)

A percepção é a de que o indivíduo se torna cidadão quando passa a se sentir participe de uma nação e de um Estado, aderindo aos seus fundamentos e ideais, com lealdade e identidade e contribuindo para seus desígnios de desenvolvimento enquanto unidade.

Além disso, como mostra Carvalho (2014), o Brasil é marcado por desvios e retrocessos que acompanham a formação da democracia, onde se identificam graves injustiças e iniquidades sociais, o que se reflete na violência urbana, carência nos serviços de saúde, desemprego, e analfabetismo; mostrando que a garantia de certos direitos não gera automaticamente a efetivação de outros.

Quando Carvalho (2014) propõe a análise da cidadania no Brasil, destaca que o percurso se faz a partir do reconhecimento de que a colonização portuguesa no país deixou marcas definitivas para o discernimento sobre os dias atuais.

Isso porque, segundo o próprio Carvalho (2014),

Ao proclamar sua independência de Portugal em 1822, o Brasil herdou uma tradição cívica pouco encorajadora. Em três séculos de colonização (1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista.

À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira.

[...]

O efeito imediato da conquista foi a dominação e o extermínio, pela guerra, pela escravização e pela doença, de milhões de indígenas. (CARVALHO, 2014, p. 24)

A visão que se extrai é a de que o modelo imposto pelos colonizadores acompanhava o movimento contemporâneo à época do descobrimento do Brasil, no século XVI, em que predominava o absolutismo do Estado, a desigualdade entre os indivíduos e a exclusão de direitos. A questão é saber se o país foi capaz de romper com as influências negativas deste período e com isso desenvolver-se dentro da concepção universalista da cidadania.

Quanto a isso, Carvalho (2014) indica que escravidão e a grande propriedade decorrente da economia colonial latifundiária e monocultora, não se constituíam ambiente favorável para a formação de futuros cidadãos.

Especialmente em relação à escravidão, além da indígena, nota-se que os

negros começaram a ser importados na segunda metade do século XVI e assim perdurou até 1850, de modo que foram introduzidos na colônia 3 milhões de escravos negros, além dos já existentes escravos indígenas. Em 1822 a população era de cerca de 5 milhões, incluindo 800 mil índios e 1 milhão de escravos negros. É fácil concluir que os escravos não eram cidadãos, ao contrário, eram equiparados a animais, não possuíam direitos de qualquer espécie. (CARVALHO, 2014)

Como destaca Gomes,

Calcula-se em dez milhões, ou mais, a quantidade de africanos transportados para as várias regiões das Américas entre os séculos XVI e XIX, tendo o Brasil recebido 40% destes.

Considerando o fim da escravidão indígena decretado em meados do século XVIII (ainda que essa liberdade fosse uma ficção, uma vez que as frentes de 'civilização' e expansão econômica do século XIX tinham o 'direito' de utilizar o trabalho compulsório dos índios) e a Lei Áurea de 1888, temos três quartos da história do Brasil com a utilização de trabalho escravo. (GOMES *in* PINSKY, 2014, p. 448)

A difusão da prática escravista por tantos anos seguidos, o que importa na evidente falta de liberdade e igualdade de direitos, foi tema fomentador das Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, mostrando que o desenlace de atraso do Brasil no reconhecimento desta influência seria vetor negativo para a afirmação da cidadania plena.

Acrescenta, ainda, Carvalho (2014) que entre os escravos e os senhores havia uma população que era livre por lei, porém, para quem faltavam condições para o exercício dos direitos civis e sociais, sobretudo educação, já que dependiam dos grandes proprietários para sobreviver. Observa o autor que mesmo os senhores de escravos não eram cidadãos, na medida em que não reconheciam a igualdade de direitos, especialmente no que tange à obtenção da justiça, que estava nas mãos dos grandes proprietários.

Além da precariedade quanto à aplicação da justiça, relevante aspecto que dificultava o desenvolvimento da consciência de direitos era a omissão quanto à educação primária e universalista. E assim destaca Carvalho,

De início, ela estava nas mãos dos jesuítas. Após a expulsão desses

religiosos em 1759, o governo dela se encarregou, mas de maneira completamente inadequada. Não há dados sobre alfabetização ao final do período colonial. Mas se verificarmos que em 1872, meio século após a independência, apenas 16% da população era alfabetizada, poderemos ter uma ideia da situação àquela época. É claro que não se poderia esperar dos senhores qualquer iniciativa a favor da educação de seus escravos ou de seus dependentes. Não era do interesse da administração colonial, ou dos senhores de escravos, difundir essa arma cívica. (CARVALHO, 2014, p. 29)

De fato a educação é transformadora e serve de instrumento da cidadania, pois está diretamente atrelada à ideia de consciência de direitos, de modo que permitir que ela seja ofertada de maneira universalista e pública, com valorização deste mecanismo é pensar na criação pelo próprio Estado da ferramenta de crítica social de suas próprias ações a partir da reflexão, pelo indivíduo, de que o mesmo é partícipe dos destinos de seu governo e de seu povo.

O tema da educação já ocupava a análise de Marshall (1949), ao estudar a formação da cidadania na Inglaterra, identificando que nos países em que a educação popular foi introduzida, a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, o que, acredita-se, estar diretamente relacionada a formação da consciência do indivíduo quanto às vantagens e qualidades de ser cidadão.

A experiência no Brasil, que deixa de dar formação educacional crítica e política a grande parte da população funciona como mecanismo que beneficia determinados grupos na permanência no poder, e com isso, na frustrada impressão de que os direitos da cidadania são exercidos de forma generalista, quando, na verdade, mantém-se a ordem de privilégios para uma determinada camada, e exclusão de direitos para a maioria, com o aparelhamento do Estado basicamente estrito à conservação de seus benefícios.

O desafio de fortalecimento da cidadania para todos indistintamente, e não somente para grupos restritos, concretiza-se pela possibilidade de cada pessoa ser titular de direitos e deveres, e de se converter em ator co-responsável pelos desígnios da sociedade em que vive, sendo que a ferramenta para se alcançar tal intento encontra-se no favorecimento da educação para a cidadania, consolidando-se a ideia do indivíduo cidadão.

Contrariamente a isso, para se chegar à independência em 1822, o Brasil experimentou alguns movimentos sociais com ideais libertários, muitos deles com aspirações nas agitações europeias, mas que não tiveram efeitos generalizados, e

nem mesmo possuíam destacada adesão. Isso se nota com a continuidade da escravidão até 1888, de modo que, em 1822, “Chegou-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade.” (CARVALHO, 2014, p. 31)

Mesmo o processo de conquista da independência, quebrando a tradição que se fazia presente nos países vizinhos da América do Sul, a resistência foi bastante limitada, de modo que o processo foi bastante pacífico, destacando-se a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como mediador o príncipe D. Pedro e, com isso, a independência do Brasil foi adquirida mediante o pagamento de uma indenização de 2 milhões de libras esterlinas. (CARVALHO, 2014)

Diferentemente do que tinha acontecido nas Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, pode-se concluir que o papel do povo propriamente dito foi coadjuvante e restrito a pequenas regiões. Não se nega, porém, que este momento para o Brasil foi determinante para avançar nos direitos políticos, que surgiram com prioridade após o marco da liberdade, todavia com limitações aos direitos civis, já que fora mantida a prática da escravidão, além de outras atitudes de exclusão de direitos.

Pouco depois, reforçando os direitos políticos, foi outorgada a Constituição de 1824, que regulou tais direitos, definindo, basicamente, que todos os homens de 25 anos ou mais, que tivessem renda mínima de 100 mil-reis poderiam votar, ainda que a renda, a época, não fosse problema, bem como todos os homens qualificados, que eram obrigados ao voto. A mulher estava excluída, mas os analfabetos não. (CARVALHO, 2014)

Ainda que representasse um grande avanço para a formação da cidadania brasileira, Carvalho faz os seguintes questionamentos: “Quando se davam as eleições? Que significavam elas na prática? Que tipo de cidadão era esse que se apresentava para exercer seu direito político? Qual era, enfim, o conteúdo real desse direito?” (CARVALHO, 2014, p. 37).

O contraste com a ideia de cidadania plena, voltada para a consciência de direitos e o fato do exercício dessa cidadania de forma alijada, mostra a discrepância de direitos da época e a difícil herança do longo período de colonização. E, por sua vez, o voto, que era expressão do direito político pelo exercício da cidadania, parecia mais um ato de obediência e lealdade do que de liberdade.

Tais discrepâncias sociais e falta de consciência da titularidade em si de

direitos em igualdade de condições, se mostram tão determinantes para a insípida cidadania da época, que em resposta assevera Carvalho que,

Os brasileiros tornados cidadãos pela Constituição eram as mesmas pessoas que tinham vivido os três séculos de colonização nas condições que já foram descritas. Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo. [...]

A maior parte dos cidadãos do novo país não tinha tido prática do exercício do voto durante a Colônia. Certamente, não tinha também noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político. Apenas pequena parte da população urbana teria noção aproximada da natureza e do funcionamento das novas instituições. Até mesmo o patriotismo tinha alcance restrito. Para muitos ele não ia além do ódio ao português, não era o sentimento de pertencer a uma pátria comum e soberana. (CARVALHO, 2014, p. 38)

De fácil percepção que a cidadania não se resume a ter isoladamente um determinado direito, mas sim, deve carrear-se da necessária consciência de importância da liberdade do exercício do direito, para que daí seja praticado com toda sua extensão e importância para o verdadeiro cidadão poder contribuir com o destino de seu governo e de seu povo.

Nas circunstâncias em que o direito ao voto se firmou nos primeiros anos em que foi adquirido, observa-se que tinha sentido totalmente diferente daquele idealizado pelo legislador, ou seja, do exercício do autogoverno, do direito de participação na vida política, já que o votante não agia como partícipe da sociedade política, mas sim, como dependente de um chefe local para sua perpetuação no poder. Não tardou o voto se tornar moeda de troca utilizada para se ganhar dinheiro, comida ou roupas. (CARVALHO, 2014)

Ao tratar do voto como elemento da democracia Canêdo destaca que ao se buscar uma definição “A resposta do senso comum costuma vir rápida: um ato de cidadania, um direito e um poder, uma garantia livre de opinião política, símbolo da democracia.” (CANÊDO *in* PINSKY, 2014, p. 517)

Mas, ao se estudar o processo eleitoral no Brasil com o objetivo de identificação do exercício desta consciência de liberdade de expressão política, a autora destaca que

Os dispositivos materiais necessários ao ato do voto foram sendo colocados à disposição do cidadão, e introduzidos na rotina eleitoral, em meio a tentativas incertas das elites políticas para impor um outro princípio legítimo de transmissão da autoridade, diferente das alternativas até então conhecidas, como a hereditariedade baseada na tradição ou no direito divino. De certo modo, a cenografia do ato eleitoral faz parte de toda uma elaboração criativa que permitiu aos governantes assegurarem de um outro modo seu poder político e, ao mesmo tempo, obterem a obediência dos governados: a autoridade alicerçada na população, com o voto não mais para aclamar, ratificar ou nomear, mas para escolher. (CANÊDO *in* PINSKY, 2014, p. 517-518)

Nota-se a confirmação de que para os brasileiros o voto se conduz em um aprendizado recente de exercício da cidadania e expressão da democracia, baseada na liberdade de escolha em contraponto às práticas de condução do voto pelo compromisso de lealdade, entretanto, o que deve ser baseado na consciência de que a partir da prática do ato do voto se influenciará a coletividade.

Os direitos civis, a seu tempo, igualmente não avançaram de forma determinante, já que o novo país herdou a escravidão e a manteve até 1888, esta que, como consequência primaz, negava aos escravos a própria condição de humanos. Mesmo após a abolição, os ex-escravos não tiveram uma vida promissora pois não se elaboraram políticas públicas de inclusão.

Infere-se que a escravidão retirou dessa parcela de indivíduos direitos básicos de existência como cidadão, como também a retirou do próprio senhor, ao refletir-se sobre a recusa deste último ao reconhecimento da existência de direitos de cunho universal, o que acaba confrontando a própria ideia de cidadania na medida em que esta se relaciona com a identidade e o pertencimento a uma coletividade. (CARVALHO, 2014)

A ideia de liberdade que motivou as revoluções na Europa e na América do Norte, não teve no Brasil a mesma conotação, ou seja, a de tornar os indivíduos livres e iguais em direitos e obrigações. O país estava entranhado na escravidão e no analfabetismo predominante.

A experiência com o exercício do voto se fez tão desconcertante que inservível pelos resultados práticos apurados, que o Brasil experimentou seu primeiro grande retrocesso no direitos da cidadania, já que em 1881, eliminou-se não somente o primeiro turno das eleições, mas também ampliou-se para 200 mil

reis a exigência de renda, proibiu-se o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo. Com a proibição do voto de analfabetos, 80% da população masculina foi excluída do direito de votar, somando-se os novos critérios, houve um corte de 90% do eleitorado, o que se manteve na Constituição de 1891. (CARVALHO, 2014)

Nota-se que com a vantagem da redução do eleitorado, efetivamente não se deu importância para o desenvolvimento da educação primária, posto que já se percebia que a educação era formadora de consciência e opinião, e com isso, do indivíduo cidadão. Tanto é que a Constituição de 1891 retirou do Estado a obrigatoriedade de fornecer educação primária.

A Primeira República vigente de 1889 a 1930 se consolidou dentro deste perfil de absoluta exclusão de direitos, facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas por partidos únicos, de modo que passou a ser chamada de 'República dos Coroneis', o que resultou no aperfeiçoamento das práticas fraudulentas nas eleições. (CARVALHO, 2014)

O coronelismo não impedia somente o livre exercício dos direitos políticos, ia muito além disso,

[...] impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correios, a professora primária. [...]

O que significava tudo isso para o exercício dos direitos civis? Sua impossibilidade. A justiça privada ou controlada por agentes privados é a negação da justiça. O direito de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do poder do coronel. (CARVALHO, 2014, p. 62)

Ora, o exercício dos direitos civis, relacionados aos ideais de direito à vida, à propriedade, à liberdade, eram eventualmente concedidos no papel, porém na prática eram doados pelo coronel. E o pior é que não se tinha consciência da titularidade efetiva desses direitos civis, e mesmo os políticos não eram exercícios com autonomia.

Pouco antes da abolição da escravatura, o Brasil foi palco da imigração que

alcançou seu apogeu no período de 1884 a 1920, o que surgiu como possibilidade de diversificação dos movimentos sociais e a formação de um cidadão mais ativo, a partir da urbanização e formação da classe operária. Dois estados brasileiros foram os mais afetados com a imigração: Rio de Janeiro e São Paulo. No rio, o grupo estrangeiro mais forte veio de Portugal, enquanto que em São Paulo era o italiano, e em segundo lugar os espanhóis. (CARVALHO, 2014)

Com esta diversidade e a herança dos imigrantes quanto aos rumos de seus países de origem, efetivamente os movimentos operários anarquistas que eclodiram nos dois Estados brasileiros, resultaram em significativo avanço para a formação da cidadania, especialmente no que se refere aos direitos civis, especialmente considerando que o movimento lutava por direitos fundamentais de: greve, liberdade de escolha do trabalho, organizar-se. (CARVALHO, 2014)

Inegavelmente, a contribuição se deu na luta por direitos trabalhistas, os quais se inserem no âmbito dos direitos civis e sociais, tais como, jornada de trabalho, descanso semanal, férias, indenização por acidente de trabalho e aposentadoria, o que, na verdade, levaria anos ainda para serem alcançados. Prevalencia a exclusão de direitos, e a formação de brasileiros sem efetiva consciência de seu papel social.

Esta realidade resultou na expressão trazida por Carvalho: cidadãos em negativo. A compreensão desta terminologia funda-se na discussão sobre a hipótese de que “não havia no país povo politicamente organizado, opinião pública ativa, eleitorado amplo e esclarecido [...]”, o que se faria a partir das conclusões trazidas por Louis Couty, um biólogo francês que lecionava no Rio de Janeiro, em 1881 e do deputado Gilberto Amado, em seu discurso na Câmara, em 1925 (CARVALHO, 2014, p. 70)

Ao tempo em que a percepção a que se chega é a de que o sujeito se se torna cidadão quando passa a se sentir partícipe de uma nação e de um Estado, aderindo ao seus fundamentos e ideais, com lealdade e identidade e contribuindo para seus desígnios de desenvolvimento enquanto unidade, é bem verdade que não se pode atribuir à cidadania uma concepção estreita e formal, ligada unicamente a capacidade de manifestação política de um povo, ou mesmo essa sua incapacidade.

Carvalho (2014) lembra que o povo também não era apático. Ele sabia se manifestar quando sentia que o Estado não cumpria seu papel, especialmente quanto à ausência de garantias sociais, mas ao mesmo tempo, não se notava a

existência de sentimento nacional. Desta forma, questiona o autor,

Se não existia o cidadão consciente buscado por Couty e Gilberto Amado; se existia apenas percepção intuitiva e pouco elaborada de direitos e deveres que às vezes explodia em reações violentas, pode-se perguntar se havia algum sentimento de pertencer a uma comunidade nacional, de ser brasileiro. Ao final da Colônia, antes da chegada da corte portuguesa, não havia pátria brasileira. Havia um arquipélago de capitanias, sem unidade política e econômica. [...] A colônia portuguesa estava preparada para o mesmo destino da colônia espanhola: fragmentar-se em vários países distintos. Não é de se admirar, então, que não houvesse sentimento de pátria comum entre os habitantes da colônia. (CARVALHO, 2014, p. 81)

Ora, somado ao fato de que ser cidadão pleno é ser titular de direitos e obrigações universalizadas, tem-se que também o é aquele que se sente partícipe de uma nação e de um Estado, aderindo aos seus fundamentos e ideais, com lealdade e identidade e contribuindo para seus desígnios de desenvolvimento enquanto unidade.

Havia uma evidente fragmentação, o que se nota atenuada somente com a ocorrência da Guerra do Paraguai, de 1865 a 1870, quando em aliança com a Argentina e o Uruguai, os brasileiros participaram como um único povo, enviando soldados vindos de todas as províncias, e nas vitórias se despertou um entusiasmo cívico, com a bandeira sendo estampada nos jornais e revistas e o hino sendo cantado. A bandeira e o hino nacional se firmaram como símbolos cívicos, somente a partir daí. (CARVALHO, 2014)

Com tais traços históricos, um dos impulsionadores do sentimento de pertencimento estava enfraquecido, especialmente considerando que o povo se sentia distante do governo. Como acentua Carvalho,

Pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia em reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um

tanto divertido. (CARVALHO, 2014, p. 88)

Notoriamente caminhava-se para a construção da cidadania no Brasil, o que se via em razão das manifestações ocorridas para frear as arbitrariedades do governo e a má prestação do serviço público, o que mais tarde, serviria de acelerador de muitas conquistas sociais e políticas, todavia, os direitos que compõem este fenômeno não surgiram na sua completude nem mesmo de forma efetiva, de modo que de fato a caminhada é repleta de avanços e retrocessos.

### **2.2.1 A caminhada repleta de tropeços**

Na caminhada dos brasileiros para afirmação de seus direitos de cidadão, a escolha de José Murilo de Carvalho como referência mostra, mais uma vez, a dificuldade com a qual se faz esta conquista, na medida em que na história do país, passa pela alternância entre avanços, tropeços e longas perdas de direitos.

É o que se vê já no fim da Primeira República em 1930, que se mostrou como marco de ruptura em relação à imperante exclusão de direitos do povo e seu distanciamento em relação ao exercício da cidadania, por se consagrar como o início de significativas mudanças sociais, com destaque para a consolidação dos direitos trabalhistas, fato histórico que acompanhou o resultado da revolução, em resposta aos anseios da população.

Nesse particular, uma das primeiras medidas do governo foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, acompanhada de elaboração de leis de natureza trabalhista e previdenciária, que teve seu auge em 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho, no governo de Getúlio Vargas. (CARVALHO, 2014)

Entretanto, ao tempo que se avançava na conquista de direitos sociais, o país passava por uma turbulência política, inclusive de alternância entre ditaduras e regimes democráticos, o que importava em que mais uma vez a instabilidade gerasse o exercício incompleto da cidadania.

A saída de Getúlio Vargas do poder em 1945 deu início a uma política

populista, porém, que durou até 1964, quando os militares assumiram o poder e os direitos civis ficaram suspensos, em especial a liberdade de expressão do pensamento e de organização. (CARVALHO, 2014)

Houve, todavia, um progresso na formação da identidade nacional, o que até o momento não existia, aproximando o povo ao critério da cidadania como elo de pertencimento ao um país.

Algumas campanhas nacionalistas da década de 1950 atingiram seu ápice na defesa do monopólio estatal do petróleo, o que era incentivado pelo Estado Novo, como instrumento da promoção da solidariedade nacional, acima das lealdades estaduais, inclusive com a identificação daquele que seria o “principal formulador e propagandista do credo nacionalista.”, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros. (CARVALHO, 2014. p. 92)

Vale lembrar que a cidadania é um fenômeno decorrente de outro ainda maior que são os sentimentos de lealdade ao Estado e de identificação com uma nação. Apesar de ambos nem sempre andaram juntos, estão presentes na jornada de construção da cidadania. Como compensação, ainda que de maneira precária, fortalecia-se a doação de direitos sociais.

O impacto do exercício da cidadania no Brasil, portanto, no pós-1930, é muito baixo. Como salienta Carvalho (2014), isso se dá pelo fato de os direitos sociais terem sido introduzidos antes da expansão dos direitos civis. E nesse momento é forte o entendimento do autor sobre o efeito negativo da doação de direitos sociais, na figura dos supostos avanços trabalhistas, pois ao serem adquiridos a partir da ação dadivosa do Estado e não serem conquistas, torna o governo um cooptador.

Os governantes continuavam pertencendo às elites tradicionais, e com isso não tinham vinculação autêntica com causas populares. Dessa forma, se por um lado, a expansão dos direitos trabalhistas e sociais, significou efetivamente um avanço da cidadania na medida em que trazia as massas para a política, em contrapartida, criava uma massa de reféns da União e de seus tentáculos regionais. (CARVALHO, 2014)

A opinião do autor conduz a reflexão de que se há doação de direitos ao invés da sua conquista, o resultado é a de que a população os receberá como um favor do governante, colocando os cidadãos em posição de dependência, resultando, com isso, em um enaltecimento do Executivo e a desorganização da

sociedade civil.

Ainda assim, o período democrático entre 1945 e 1964 caracterizara-se pelo oposto ao governo de Vargas. Houve ali uma ampliação dos direitos políticos e paralisação, ou avanço lento, dos direitos sociais.

Carvalho destaca, ainda, que o ensaio de construção da cidadania dá-se, durante o período, 'de cima para baixo', isto é, do Estado para o povo, sem a participação de uma população verdadeiramente organizada, portanto. O cidadão em construção ainda não tivera tempo de aprender a ser cidadão, ao contrário, prezava por líderes fortes, geralmente pelo chefe do Executivo, o que se confirma com a eleição de Getúlio Vargas para o senado por dois Estados e seu retorno à Presidência da República em 1951. (CARVALHO, 2014)

O tropeço deste período configura-se especialmente nesse fato, ou seja, ainda que se tivesse avançado na promulgação de leis de cunho social, como é o caso da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943, isso se deu em um período em que a população se comportava como mera coadjuvante.

Indica Carvalho que

O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2014, p. 114)

Esse comportamento vai de encontro à expressão plena de cidadania, posto que se esta se percebe na vontade geral e não na forma de governo, para ser cidadão precisa ser mais do que mero coadjuvante na vida do Estado, se faz necessário tomar parte da formação daquilo que movimenta o Estado e que se instrumentaliza na lei com um dos principais vetores da igualdade entre todos os homens.

Entretanto, a marcha é interrompida pelo longo período de ditadura militar, a qual não somente freou o avanço dos direitos sociais, como especialmente a supressão de liberdades, característica essencial do Regime Militar.

Como ressalta Carvalho (2014), os governos militares podem ser divididos

em três momentos: o primeiro de 1964 a 1968, sob o comando de do General Castelo Branco; o segundo de 1968 a 1974, com o General Garrastazu Médici – considerado o período mais violento e sombrio da história do país em face da supressão de direitos civis e políticos -; e a terceira de 1974 a 1985, começando com o General Ernesto Geisel e terminando com a eleição indireta de Tancredo Neves.

A queda dos governos militares mostrou-se como um momento de efetiva participação popular, o que resultou no movimento pelas eleições diretas em 1984, marco de sentimento de exercício dos direitos políticos que por longo tempo mantiveram-se restringidos. Como lembra Carvalho (2014), “os avanços nos direitos sociais e a retomada dos direitos políticos não resultaram, no entanto, em avanços dos direitos civis.” (CARVALHO, 2014, p. 197)

Como visto, o Brasil passa por períodos históricos de avanço na aquisição de direitos típicos da cidadania, ao tempo em que estes se revezam como longas perdas de direitos fundamentais, sendo que a queda do regime militar se mostra marco determinante para o rompimento do paradigma vigente de exclusão de direitos políticos e civis, o que encontra amparo na promulgação da Constituição de 1988.

A formação da cidadania na sua tridimensionalidade, mostra-se como ferramenta fundamental de formação do cidadão consciente da importância de sua participação nos destinos da sociedade em que vive, inclusive no que se refere à qualidade de vida.

Tal mister, para ser alcançado, depende da existência de políticas públicas eficazes e efetivas, que prevejam práticas educativas e instrumentos de controle e coerção, todos voltados para a construção de cidadãos responsáveis, que mantenham efetivo comprometimento com a sua própria qualidade de vida e das gerações futuras, e como isso, se mostre como ferramenta de construção da consciência coletiva, a partir da transformação do comportamento humano, no viés do exercício da cidadania ambientalmente ética e responsável.

### 2.3 A ÉTICA AMBIENTAL E A FORMAÇÃO DA CONSCIÊNCIA COLETIVA

O caminhar da formação da cidadania perpassa pelo entendimento efetivo do indivíduo a respeito dos direitos de que é titular, e de que estes correspondem não somente às gerações de direitos historicamente definidos, mas sim a uma gama de possibilidades que nos dias atuais alcançam inclusive o direito à qualidade de vida. Como visto, o meio ambiente equilibrado é um dos direitos de terceira geração, e se somam aos direitos civis, políticos e sociais que caracterizam a cidadania plena.

Ocorre, todavia, que o exercício da cidadania acaba por ser dicotômica entre o que teoricamente se pressupõem como direitos fundamentais e o que realmente é exercido e até mesmo exigido pelo indivíduo, por faltar-lhe, comumente, a consciência da existência e importância desses direitos, o que se mostra se relacionar à base de formação deste cidadão, especialmente na temática meio ambiente.

A jornada enfrentada até aqui revela que historicamente a preservação do meio ambiente não foi tema tratado com a necessária atenção e prioridade, apesar de relacionar-se à própria manutenção da espécie humana, em virtude de significar o rompimento da ação irresponsável não só do Estado, mas também do próprio indivíduo frente ao consumo exacerbado e às práticas capitalistas. As ações individuais ou coletivas frente à natureza estão relacionadas à formação da mentalidade do homem diante do tema.

Como bem destaca Ribeiro,

Discutir os temas da cidadania e do meio ambiente remete a questões de caráter ético político. Mas também a esferas do mundo material. Trata-se de permitir que a livre expressão, uma das maneiras de interpretar e praticar a cidadania, possa ser exercida sobre a base material que sustenta a vida humana. Diante de um cenário de escassez de recursos naturais, é preciso muita capacidade de organização política para conciliar interesses diversos. O desafio consiste na elaboração de uma ética ambiental que permita a livre expressão também no campo da reprodução material da vida. (RIBEIRO *in* PINSKY, 2014, p.398)

Nesse ínterim, duas concepções éticas das relações do homem com o meio

ambiente, se destacaram: o antropocentrismo e o biocentrismo. Assim, do outro lado, nas palavras de Sirvinskas (2013), o antropocentrismo coloca o homem no centro de todas as relações.

O homem, nesta visão privilegiada, é posto em uma verdadeira relação de superioridade com os demais seres que habitam a terra, não sendo importante, assim, o futuro dos demais viventes, mas somente o bem-estar dos seres humanos, de modo que o homem cria a capacidade plena e absoluta de se apropriar dos bens ambientais para o seu interesse exclusivo, sem preocupação com os demais seres vivos, que são instrumentais.

Essa corrente, pois, não reconhece o valor intrínseco do meio ambiente e dos recursos naturais, estabelecendo a concepção de máxima superioridade e independência do homem em face dos demais elementos que compõem a sua própria existência.

Benjamim, ao seu tempo, entende que

Quem não for capaz de valorizar e preservar a vida de seus semelhantes está surdo à voz da razão que grita pela proteção das outras formas de vida e das bases ecológicas de que fazemos parte. Vê-se, pois, que todos os seres vivos têm direito de viver. (BENJAMIM, 2005, p. 396)

Esta seria a fonte teórica da ética biocentrista, que, por sua vez, dispõe que o homem e o meio ambiente são partes de um todo, e encontram-se no centro do universo. O homem, aqui, não é superior aos outros seres vivos, mas sim, é parte integrante da natureza, mantendo com ela uma relação de interdependência, de simbiose, de maneira que o centro das relações deixa de ser a humanidade e sim os seres vivos. Esta corrente reconhece o valor intrínseco da natureza. (SIRVINSKAS, 2013)

Há leis nacionais diretamente influenciadas pela ética biocentrista, como se extrai do inciso VI, § 1º, do art. 225 da CF, ao impor ao Poder Público o dever de "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". Especificamente em relação ao que a Constituição Federal de 1988 trata como crueldade, várias práticas ditas folclóricas e culturais foram

proibidas a partir de então em todo o território nacional, como é o caso das *Rinhas de Galo* e a *Farra do Boi*.

Uma terceira visão seria a do ecocentrismo, que nasce, todavia, sem força, por colocar, ao extremo, o meio ambiente no centro de tudo, de modo que contraria o equilíbrio necessário entre a importância e simbiose entre homem e meio ambiente, mostrando-se como meio radical e pouco adequado para solução do problema.

O que se busca é o equilíbrio entre homem e natureza, buscando-se coibir práticas não toleradas numa sociedade moderna e ética, ainda que não se negue a prevalência de normas nitidamente antropocentristas, as quais, porém, se afastam da compreensão clássica desta teoria, fazendo surgir a ideia de um *antropocentrismo alargado*, que reconhece a importância do ser humano, porém, sem perder de vista a sua interação e interdependência com os demais seres vivos.

A construção desses preceitos éticos, ainda que flexibilizados para se atingir a harmonização do tripé: interesse humano, desenvolvimento e preservação do meio ambiente; são indeclináveis para a formação da igualdade entre as gerações do presente e do futuro, de modo que estas possam usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como da formação de um sujeito social ético ambientalmente, dotado de juízos de valor de sua conduta em relação ao meio ambiente e de seus hábitos de consumo.

Ao tratar da ética ambiental, Benjamin observa que as normas constitucionais se fundamentam no seguinte compromisso ético,

[...] um compromisso ético de não empobrecer a Terra e sua biodiversidade, com isso almejando-se manter as opções das futuras gerações e garantir a própria sobrevivência das espécies de seu habitat. Fala-se em equilíbrio ecológico, instituem-se unidades de conservação, combate-se a poluição, protege-se a integridade dos biomas e ecossistemas, reconhece-se o dever de recuperar o meio ambiente degradado – tudo isso com o intuito de assegurar no amanhã um Planeta em que se mantenham e se ampliem, quantitativa e qualitativamente, as condições que propiciam a vida em todas as suas formas. (BENJAMIN, 2005, p. 365)

Esse entendimento está intrinsecamente ligado ao ideal de desenvolvimento sustentável e comportamento de solidariedade intergeracional, componentes que se traduzem em princípios norteadores da ação do Estado frente à construção de

políticas públicas que sejam capazes de propiciar a mudança de comportamento do indivíduo em relação ao meio ambiente, a si mesmo e às próximas gerações.

No mesmo sentido, destaca Branco (1999), ao tratar do meio ambiente urbano, que o equilíbrio, para o biólogo, é fruto de relações não-rationais, mantido por processo de seleção natural, agindo sobre manifestações espontâneas da natureza. Porém, para o autor, a realidade do meio ambiente é outra, ou seja,

É necessário considerar a sua dimensão cultural, o homem como parte integrante e até como centro do sistema ambiental, devendo participar de forma racional de seu equilíbrio e de sua estabilidade. O processo deixa de ser homeostático ou automático, para tornar-se planejado, em função de uma finalidade ética. (BRANCO, 1999, p. 127)

Observa-se a necessidade do reconhecimento de que o homem precisa construir com a natureza a relação de pertencimento harmonioso, e com ela constituir uma relação racional de reconhecimento de importância de sua preservação para a sobrevivência não somente do meio natural, mas também da própria raça humana.

Sinaliza ainda o autor, que “a cidade, como centro, por excelência, da vida humana e de seu inter-relacionamento, constitui a unidade comunitária e o foco das atenções em termos desse planejamento de fundo ético.” (BRANCO, 1999, p. 127)

Este é também o entendimento de Rocha, ao discorrer que desde a Revolução Industrial o crescimento populacional foi intenso e a ocupação dos centros urbanos foi determinante para o surgimento de diversos dilemas ambientais, ressaltando, que

O processo de urbanização suscita grande preocupação nas autoridades políticas e científicas internacionais, na medida em que o crescimento populacional desordenado traz implicações de variadas ordens, principalmente no que tange à qualidade de vida das pessoas, saúde, educação, violência urbana e impactos ao meio ambiente. (ROCHA, 1999, p.6)

O surgimento dos grande centros urbanos e sua expansão desordenada gera o desequilíbrio do meio ambiente, de modo que a qualidade de vida fica

comprometida em todos os sentidos, interrompendo ou mesmo prejudicando a necessária harmonização de sentidos, ainda mais considerando que viver com qualidade de vida foi elevado a direito fundamental, portanto, relacionado à ideia em si de cidadania plena.

Segue o autor salientando que

A má qualidade de vida decorrente do imenso impacto socioambiental coloca em discussão a necessidade de repensar a atuação do Poder Público e da sociedade sobre questões fundamentais como a saúde, o meio ambiente e a qualidade de vida da população. Em suma, precisamos discutir a questão da cidade na linha de uma sustentabilidade efetiva. (ROCHA, 1999, p. 8)

A mitigação desses efeitos, é fato, se dá pela adoção de políticas públicas efetivas e eficazes para contornar esse descompasso, e bem assim, formar o sujeito social ativo.

Um dos problemas ambientais mais severos enfrentados por todas as nações do mundo, decorrentes de atividades urbanas típicas, refere-se aos chamados resíduos sólidos, o que, em última análise, importa em uma das maiores causas de poluição ambiental.

Entretanto, coibir práticas de degradação ambiental só se faz possível pela eficácia dos instrumentos idealizados na própria política e que se traduzam em meios de educação ambiental e também de instrumentos de coerção previstos em políticas públicas traduzidas em leis específicas.

Estes mecanismos devem ser aptos o suficiente para conduzir a transformação do comportamento humano, em evidente exercício de uma ética social comum, com o reconhecimento de que a sobrevivência da raça humana depende da preservação do meio ambiente natural, do qual se retira o sustento.

Isso se dá pela consciência ecológica, meio formador da conduta ética, que é inerente à preservação do meio ambiente e ao entendimento de que é a partir da mudança de hábitos diários que a população passa a colaborar com o meio ambiente de forma eficaz e efetiva.

Ao comentar a questão da ética, Milaré ressalta que defrontando-se com as novas inquietudes ambientais, a realidade viva e mutante impôs novas normas de

conduta aos indivíduos e à sociedade, uma vez que

Os requerimentos ambientais apontam para o comportamento humano em face do mundo natural e seus recursos, do mundo humano e suas realizações, porquanto a presença do homem é fator determinante do estado do Planeta. Em uma palavra, constrói-se a nova moralidade dos indivíduos e da sociedade humana perante o planeta Terra, com base em velhos princípios permanentes, que transcendem os tempos e as fronteiras. (MILARÉ, 2005, p. 106)

Verifica-se a partir disso que o homem da existência de ferramentas hábeis a auxiliar na construção de sua consciência ecológica e coletiva, voltado para o bem estar de todos, reconhecendo a finitude dos recursos naturais e que este fim importa na perda de qualidade da própria existência na terra.

E acrescenta, dizendo que

Direito Natural e Ética, em suas origens, por vezes se confundem porque ambos estão próximos da matriz originária, a natureza. Por Ética entenderemos, aqui, a ciência ou o tratado dos costumes que, pelo seu caráter eminentemente operativo e prática, pode assumir a fisionomia de arte ou exercício dos bons hábitos e comportamentos morais, que na vida individual, quer na social. (MILARÉ, 2005, p.109)

Neste ponto, trata-se da formação do cidadão ambientalmente ético, aquele que modifica suas práticas e condutas em prol de sua qualidade de vida, da coletividade e das gerações do futuro, de modo que os bons hábitos se tornem rotina e ferramenta para garantia de sobrevivência.

Nalini, a seu tempo, complementa que a ecologia é uma ciência solidária, assim entendida não apenas por abranger múltiplos conhecimentos, mas porque não prescinde de um sentimento de vínculo entre todos os interessados na manutenção da vida, e porque “o saber, em si, não conduz automaticamente a práticas saudáveis, a não ser que a função dos conhecimentos elaborados, desenvolvidos e transmitidos, seja precisamente a de sustentar uma ética.” (NALINI apud MILARÉ, 2005, p. 109)

A conjugação de valores éticos e políticos tais como abnegação, a

solidariedade, o empenho na coisa pública e o altruísmo complementam a noção de cidadania, a qual, por sua vez, também não pode ser entendida sem a participação do cidadão na busca de fazer prevalecer seus direitos fundamentais, dentre eles o do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Esta é a cidadania ambiental, como ampliação da ideia de mero indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este, vindo a assumir contornos ativos, como revela Clève,

O significativo cidadão, aqui, é tomado a partir de uma perspectiva mais ampla, não circunscrita ao universo daquelas pessoas que porque detentores de direitos políticos, podem votar ou podem ser votados. O conteúdo do termo cidadão, vamos tomá-lo em sua dimensão dialética, para identificar o sujeito, aquele ser responsável pela história que o envolve. Sujeito ativo da cena política, sujeito reivindicante ou provocador da mutação do direito. Homem envolto nas relações de força que comandam a historicidade e a natureza da política. Enfim, queremos tomar o Cidadão como ser, sujeito e homem a um tempo. O cidadão é o agente reivindicante possibilitador, na linguagem de Lefort, da floração contínua de direitos novos. (CLÈVE *apud* VARELLA e BORGES, 1998, p. 101)

Não deve ser razão de dúvida, por outro lado, de que o exercício democrático da cidadania é fundamentalmente ético, “é uma opção valorativa no sentido de entendimento e práticas de transformação em busca de uma sociedade mais justa, mais livre e mais feliz.” (AGUIAR, 1994, p. 31)

Nessa construção contemporânea de um cidadão ativo, impossível não trazer a lume o posicionamento de Aguiar, ao destacar o encontro dos significados de cidadania e natureza, identificando o papel do homem na ordem de preservação da espécie humana e do planeta, aludindo que

Hoje, a cidadania apresenta outra dimensão. A questão de seu exercício transcende a internacionalização e invade a planetarização. Isso se dá pelo fato da produção apresentar efeitos destrutivos em todo o planeta, não mais se circunscrevendo aos parâmetros geopolíticos do internacionalismo, mas avançando para a questão da própria sobrevivência do planeta e da espécie humana. O que leva à necessidade de o ser humano conceituar-se de modo diferente. Não mais um cidadão que domina a natureza para criar seu mundo, mas um ser da natureza que cria seu mundo convivendo com ela. Esse cidadão planetário tem na questão ambiental um dos problemas políticos e humanos mais sérios da contemporaneidade. O ser humano chegou ao ponto de poder se destruir enquanto espécie. (AGUIAR *apud* VARELLA e BORGES, 1998, p. 102)

Assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se faz pela atuação consciente do indivíduo, que assume seu papel de protagonista nos desígnios de sua própria sobrevivência simbiótica com a natureza, a partir da eficiência do operador jurídico, no sentido de consolidação do arcabouço normativo vigente e, em especial, dos princípios ecológicos fundamentais para a preservação dos recursos naturais.

Ao serem buscados traços históricos da preocupação de tutela do meio ambiente no Brasil e identificação dos alicerces da construção de políticas públicas voltadas para o controle e coerção da conduta dos homens em prol do meio ambiente, conclui-se que as primeiras normas de cunho ambiental surgiram sob forte influência portuguesa, ainda por meio das Ordenações Afonsinas e Manuelinas, no reinado de Dom Afonso V, onde se constatam normas criminais de proteção das florestas, dos minérios, da caça e da pesca, período que segue de 1500 a 1808. (MILARÉ, 2005)

Um recorte interessante que se faz no período Manuelino e que denota a lapidação da conduta humana em relação à natureza, se dá na proibição da caça de animais com instrumentos capazes de matá-los com dores e sofrimento; ou, ainda, na previsão de que as abelhas poderiam ser comercializadas, mas sua vida deveria ser preservada. (MILARÉ, 2005).

Em Portugal, ainda neste período, surgiam normas precursoras para tratar da degradação ambiental, intituladas nas Ordenações Filipinas, as quais traziam, além de trazerem o conceito de poluição, proibiam que se jogasse nos rios e lagos quaisquer objetos que pudessem causar a morte de peixes. Interessante, que a pena prevista para o transgressor era a de degredo definitivo para o Brasil, como destaca Édis Milaré (2005).

Todavia, Hector Ricardo Leis é enfático em dizer que ainda que muito se tenha avançado na consolidação da importância do meio ambiente, traduzida na edição de leis protetivas e sancionadoras, na verdade, ainda impera o discurso em contrapartida da ação

A importância discursiva da questão ambiental traduziu-se numa legislação comparativamente avançada, porém os comportamentos individuais estão muito aquém da consciência ambiental presente do discurso, sendo muito poucas as pessoas, inclusive ambientalistas que pautam conscientemente o seu cotidiano pelos critérios de eficiência energética, reciclagem de

materiais, redução de consumo suntuário e participação voluntária em tarefas comunitárias de limpeza ambiental (...) As políticas públicas estão hoje a meio caminho entre um discurso-legislação bastante ambientalizado e um comportamento individual-social bastante predatório. Se por um lado as políticas públicas têm contribuído para estabelecer um sistema de proteção ambiental no país, por outro lado, o poder público é incapaz de fazer cumprir, tanto aos indivíduos quanto às empresas, uma proporção importante da legislação ambiental. (LEIS, 1996, p. 45)

Denota-se, pois, que o Brasil, ao tempo em que avança na criação e promulgação de inúmeras leis para tratar do meio ambiente, de sua proteção, conservação e preservação e se perfilha a tratados internacionais de caráter ambiental; se afasta da aplicação da norma, se esvazia e mesmo despreocupa do objetivo fulcral que é o de transformar os hábitos predatórios do ser humano e assim alcançar a efetiva intenção de melhoria da qualidade de vida e preservação dos recursos naturais para garantia de sobrevivência das presentes e futuras gerações.

Nesse norte é imperioso que os instrumentos de coerção sejam, ao mesmo tempo, eficazes pelo conteúdo obrigacional, e educadores, levando o indivíduo a reconhecer a importância da reflexão sobre suas condutas, criando-se o sentimento de pertencimento com o local onde vive e responsabilidade com o meio ambiente, ao tempo em que se previnem danos ambientais e se favorece a preservação do meio ambiente em todas as suas formas.

Nesse particular, aduz Milaré (2005) que a lei deve ser entendida como terapia ecológica para coibir a desordem e as ações daninhas ao meio ambiente, especialmente a poluição, a apropriação indevida dos bens da natureza e o consumo inconsciente e de caráter predatório.

Essa realidade foi avistada já no encontro realizado no Brasil em 1992, o qual de maneira extremamente pertinente foi denominado de *Cúpula da Terra*, e que trouxe significativas contribuições para a elaboração de princípios importantes, como o de número 1, que dispõe que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” e o de número 11, que estabelece que “os Estados adotarão legislação ambiental eficaz [...]” (CÚPULA DA TERRA, PRINCÍPIO 1)

Contudo, a análise de uma das principais políticas públicas desenvolvidas em prol do meio ambiente, ou seja, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS

-, confirma o entendimento de ineficácia da norma, ao confrontarmos o fato de que já na sua primeira meta de erradicar os lixões e aterros sanitários clandestinos até 2014, se vê, não só diante da impossibilidade de realizá-la, mas o que é pior, da imprevisão de elementos de coerção e eficácia, de modo que nenhuma sanção ou penalidade se dará caso a meta não seja de fato atingida, o que torna a lei inócua.

As leis e as políticas públicas com esta carência e bem assim ausentes de práticas educativas específicas acabam por não sensibilizar a coletividade para a importância das questões ambientais e com isso não se prestam para entronizar novas condutas, o que será possível concluir no estudo proposto no próximo capítulo desta dissertação, sobre a PNRS.

### **CAPÍTULO 3**

## **ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL**

O presente capítulo busca responder o problema de pesquisa, qual seja: a política nacional de resíduos sólidos possui elementos capazes de promover a transformação do comportamento humano em prol do meio ambiente, e, com isso, serve de instrumento de formação do cidadão ativo e ambientalmente responsável para com sua própria qualidade de vida e das gerações futuras?

Diante desse questionamento, a análise da PNRS, cujo trâmite no Congresso Nacional ocupou mais de duas décadas, é feita sob o viés de duas de suas metas. A primeira relacionada à responsabilidade compartilhada, e a segunda à extinção dos lixões até o ano de 2014. O estudo, então, funda-se na hipótese de que para que a política alcance sua meta de responsabilidade compartilhada, envolvendo todos os seguimentos da sociedade, necessita de instrumentos capazes de formar a consciência ambiental e de que tal intento somente se faz possível a partir da existência de práticas educativas, voltados para a construção de cidadãos ambientalmente éticos e responsáveis.

Quanto à segunda meta, referente à extinção dos lixões, nota-se a necessidade de criação da agenda pública em conformidade à prévia análise consciente tanto dos problemas que fomentaram sua elaboração, quanto de sua capacidade de basear-se o compromisso assumido a partir da simultânea criação de instrumentos de controle e coerção, que efetivamente conduzam ao êxito da meta traçada.

Para tanto, parte-se da compreensão de que as políticas públicas ambientais não surgem de uma formação específica da agenda pública, mas sim, para a tomada de decisão, resultam de propostas descentralizadas e sem objetividade específica, sendo influenciadas por pressões tanto de grupos isolados internos como também da esfera internacional, o que acaba por prejudicar a eficácia e efetividade dos resultados pretendidos pela própria política pública, o que será possível concluir a partir do desenvolvimento do tema deste capítulo.

A título de metodologia, como fonte primária, adotou-se a pesquisa exploratória documental, por meio do estudo do trâmite da PNRS no Congresso

Nacional e sua implantação no Distrito Federal, cujo objetivo é proporcionar a análise do teatro de discussão da lei e da identificação do efetivo engajamento do Estado Brasileiro aos problemas ambientais, ou, por outro lado, apurar se a referida política decorre de um discurso retórico afastado da prática visando atender, de forma isolada, às pressões internacionais e de movimentos ambientalistas; e, por fim, se a PNRS resulta da participação de distintos segmentos sociais voltados para o problema dos resíduos sólidos.

Assim, a coleta de dados se deu, inicialmente, por meio de contato com o Setor de Atendimento ao Público da Câmara dos Deputados, sendo possível obter, por intermédio do Departamento de Taquigrafia Revisão e Redação, as notas taquigráficas dos discursos proferidos nas seções em que se discutiu o PL 203/1991, ao final convertido na PNRS e bem assim, da justificativa apresentada pelos parlamentares que apresentaram os referidos projetos, tanto no Senado Federal quanto, em seguida, no substitutivo da Câmara dos Deputados.

Também junto a ambas as casas do Poder Legislativo federal, em seu sítio na internet, obteve-se a ficha completa de tramitação do PLS 354/1989 e do PL 203/1991, proposições que deram origem à PNRS. Este método proporcionou a verificação da estrutura teórica de construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos e seu cenário de discussão, como também dos atores que desenvolveram a dita política.

Com acesso às fichas de tramitação, obteve-se, também, acesso aos pareceres proferidos pelas Comissões que atuaram na construção do texto final, como também a todos os apensos, emendas, substitutivos e votos. A íntegra das seções plenárias em que a PNRS foi tratada, como também das comissões, e os respectivos discursos, por sua vez, foram solicitados pela autora da pesquisa por e-mail e encaminhados pelo serviço de atendimento ato contínuo.

Com acesso a tais documentos, e no intuito de averiguar a efetividade e eficácia da PNRS, fez-se a análise do texto legislativo definitivo, promulgado em 2010, Lei 12305, delimitando-se a pesquisa quanto a duas de suas metas: responsabilidade compartilhada e extinção dos lixões e sua aplicação no Distrito Federal.

O estudo da PNRS com foco nos instrumentos de efetividade e eficácia foi amparado pela análise de dados obtidos nos sites dos seguintes órgãos: Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA – divulgado em 2012; pela Associação Brasileira de

Empresas de Limpeza Pública e de Resíduos Especiais – ABRELPE -, divulgado em 2014 e pelo Serviço de Limpeza Pública do Governo do Distrito Federal – SLU/DF, divulgado em 2015.

### 3.1 CONSTRUÇÃO DA PNRS

A preocupação com os resíduos sólidos surgiu do reconhecimento de que este problema realmente implica diretamente na qualidade de vida do cidadão, e se reflete como necessidade de adotar solução para o controle de sua geração e bem assim de sua destinação adequada, acompanhando o que já se tinha a respeito, porém de forma genérica, na Política de Saneamento Básico (Lei 11.445/07), reconhecida como norma insuficiente para atender e gerenciar de modo abrangente e eficaz a questão própria de todo tipo de resíduos.

Destarte, entende-se por resíduos sólidos:

aqueles nos estados sólido e semissólido, que resultam de atividade da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de variação. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d'água ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis, em face à melhor tecnologia disponível. (BELTRÃO, 2011, p. 170)

O atendimento a este conceito leva à reflexão sobre a importância do estudo da matéria contida na PNRS, especialmente considerando que seu texto ao se referir à proteção ambiental estipula que, no final de esgotadas todas as tentativas de recuperação dos materiais, ainda na concepção de resíduo, somente a partir deste esgotamento, o rejeito dele resultante, seja dispensado em lixões preparados e que possam ainda, no futuro, reaproveitar seus possíveis gases emitidos e o cuidado das toxinas ainda presentes. O tema será melhor desenvolvido no decorrer do presente capítulo.

A própria ideia de resíduo revela que o mesmo encontra-se em situação de aproveitamento, diferentemente de rejeito. Nesse sentido, tem-se que resíduo é todo

material que ainda pode ser reaproveitado na sua forma atual ou que contenha material possível de aproveitamento como os diversos tipos de metais. Por sua vez, o rejeito é a matéria final da cadeia e do processo de reciclagem, que não pode ser mais recuperada. (BELTRÃO, 2011)

Retomando a análise da inserção do tema resíduos sólidos na agenda pública, cabe revolver o que fora desenvolvido nos capítulos anteriores, especialmente relacionado às ferramentas de construção de uma política pública, notadamente quanto à formação da agenda em si, no que se refere especialmente à tomada de decisão pela discussão de um tema em detrimento de outro, o que está relacionado ao próprio sucesso da política decorrente deste processo decisório. (MONTEIRO, 2006)

Tal reflexão é obtida a partir da análise do próprio conceito de políticas públicas, no sentido de que, necessariamente, deverão ser observados os problemas motivacionais da construção de uma política, e, com isso, os interesses, interferências e ideias que a envolvem, formando, assim, uma impressão de que prevalecerá o todo sobre as particularidades. (MONTEIRO, 2006)

Os estudos aqui levantados revelam que a discussão daquilo que mais tarde se tornaria a Política Nacional de Resíduos Sólidos teve início em 1989, quando, no Senado Federal, iniciaram-se debates a respeito do Projeto de Lei do Senado - PLS 354/1989, apresentado pelo então Senador Francisco Rollemberg, que dispunha sobre o acondicionamento, coleta, tratamento, transporte e destinação dos resíduos de serviços de saúde. (PLS 354, 1989)

Com isso, nota-se das características temporais, políticas e motivacionais que enveredaram para a sua construção revelam que o marco inicial que provocou sua discussão no âmbito do Poder Legislativo Federal não se deu como tema específico dos resíduos sólidos urbanos e solução dos problemas a ele atinentes em todos os níveis da sociedade, mas sim, de forma restrita, aos resíduos oriundos de hospitais e atividades de saúde.

Por tal inferência, ainda em razão da ausência da formação da agenda a partir da inespecificidade dos resíduos sólidos restritos aos produzidos pela área da saúde, revela o próprio texto do PL que não foram previstos instrumentos relacionados à solução apropriada do problema dos resíduos, na medida em que não houve a inclusão de práticas educativas capazes de conduzir a médio e longo prazo a solução do problema objeto da discussão em si.

O Estado, por sua vez, como grande construtor e implementador de políticas públicas, ao assim agir, não necessariamente teve foco específico e ampliou do modo necessário a participação durante a discussão da PNRS de um maior número representativo dos vários segmentos sociais que poderiam contribuir para a ampla efetividade e eficácia da própria política.

Destarte, a preocupação quanto aos atores das políticas se justifica na medida em que aquelas que são construídas sob perfil impositivo estão fadadas ao insucesso, de modo que para que isso não ocorra, há que se considerar o diálogo entre os diversos atores envolvidos, e que nela devem se engajar, com a criação de espaços institucionais para sua negociação, além de disposição para captação de recursos necessários ao cumprimento de seus objetivos.

A partir deste diálogo seria possível não inserir na política metas demasiadamente ousadas e inexecutáveis do ponto de vista prático, como é o caso da PNRS que ao tratar da extinção dos lixões, estabeleceu como obrigações a todos os entes federados, sua erradicação em quatro anos após a edição da norma, uma vez considerando que no momento da definição de tal meta havia no Brasil mais de 2.900 lixões. (IPEA, 2012)

No mesmo sentido, Monteiro adverte que o estudo das políticas pode decorrer de uma escolha racional de um agente de decisão, como também pode surgir como *output* da organização governamental, de forma articulada entre os vários atores. Pode, ainda, a política, ser resultante da negociação ou barganha política, cujo cenário é típico das análises dos cientistas políticos. (MONTEIRO, 2006)

Com isso, nota-se que uma política pública envolve um conjunto de ações interligadas que são desempenhadas por diferentes atores, em diversos estágios do processo decisório, de maneira que se deve buscar um conceito e política pública que articule diferentes segmentos de decisões ou ações ao longo do processo decisório, no sentido de propiciar que seus objetivos sejam alcançados.

A representatividade da política pública será maior, por exemplo, se decorrer de uma missão constitucional, ou seja, de um dever previsto na lei maior. Entretanto, ainda que se fale em atendimento de um dever previsto na lei maior, isoladamente, também estará em risco de não atingir o que pretende a política pública que se restringir ao atendimento não sistêmico de um processo decisório limitado à participação de agentes políticos. (MONTEIRO, 2006)

Por conseguinte, a distribuição de papéis na hierarquia das ações do governo é fundamental na análise de política, o que se percebe na grande parte dos problemas de efetivação ou implementação das políticas em que essa distribuição é inadequada dentro dos vários compartimentos da organização governamental, especialmente considerando que é no momento da definição de suas missões e objetivos em que haverá a maior necessidade de engajamento dos atores envolvidos.

Na hipótese da PNRS, nota-se na sequência deste capítulo que sua motivação não adveio de uma consciente intenção de solucionar o problema dos resíduos sólidos que não são restritos ao segmento da saúde, mas sim, são amplamente gerados por toda a sociedade, de modo que o surgimento da própria política não aconteceu com a amplitude participativa e colaborativa que pudesse gerar adesão aos seus termos ou ainda a previsão de instrumentos que oportunizassem o alcance de suas metas e objetos em prazo razoável.

É cabível questionar, ainda, como é que uma determinada questão ganha importância a ponto de entrar na agenda política governamental, quais as motivações que levam o *policy-maker* a se conduzir pela formação de uma ou outra política, com esses ou aqueles objetivos, metas e sanções.

Percebe-se que uma política pública, no nível de suas missões e seus objetivos é, tipicamente, menos transparente do que no nível de suas estratégias ou de seus programas. (MONTEIRO, 2006)

Com visto no primeiro capítulo desta dissertação, a reação de grupos na sociedade tende a se dirigir muito mais sobre as estratégias das políticas ou as características de seus programas do que sobre as etapas mais agregadas dessas políticas, ou seja, o estabelecimento de missões e objetivos refletiria a influência generalizada das condições socioeconômicas e de variáveis como poder, cultura, ideologia e instituições políticas.

Além dessas condicionantes, no nível de estratégias e programas, as políticas seriam percebidas de forma mais direta, pois decorrem de características do próprio processo decisório, ou seja, grau de centralização e maior ou menor extensão das cadeias de decisão.

O processo decisório da política é, pois, elemento determinante para a análise do contexto e repercussão positiva e de engajamento dos atores, isto porque as decisões se processam em dois contextos básicos. O primeiro deles é o da

oportunidade, quando é estabelecida voluntariamente pela instituição do Estado, em que há destacada capacidade de rastreamento das questões de interesse e fomento da política pública, em virtude da clareza do problema a ser resolvido e à reduzida pressão de grupos de interesse. (MONTEIRO, 2006)

No contexto das conjunturas de crise, em que a organização governamental é provocada, percebe-se a sobrecarga da capacidade de rastreamento pela pressão externa, e com isso, a política daí decorrente acaba por não contemplar opções satisfatórias, aumentando a probabilidade de correções e ajustamentos.

Este parece ser o caso da PNRS, na medida em que o tema motivacional das discussões do PLS que originou a dita política, não era abrangente o suficiente para explorar estratégias e programas nela previstas, e mais ainda, ao terem sido estabelecidas suas missões e objetivos, notadamente se forem comparadas as discussões do projeto original advindo do Senado, e, posteriormente, o seu substitutivo, na Câmara dos Deputados.

Ora, tratar de resíduos hospitalares e da saúde não tem a mesma natureza problematizadora e envergadura do que tratar de todo o tipo de resíduo passível de ser produzido em todos os demais seguimentos da sociedade, ainda mais considerando que a ideia de resíduo leva ao reaproveitamento até o esgotamento do material e somente a partir daí, surge o descarte do que vem a ser rejeito. Esse descarte é o que será visto no tópico da meta de extinção dos lixões para substituição por aterros sanitários.

A leitura do PLS 354/89 revela que se pretendia a regulamentação para destino correto de resíduos hospitalares e materiais de saúde, sendo que no Senado a discussão prosseguiu por quase dois anos, sem muitos avanços, seguindo, na sequência, para a Câmara dos Deputados onde passaria por emendas sucessivas até alcançar a abrangência de resíduos sólidos não restringidos pelo PL original. Pela natureza do resíduo em questão, nem mesmo pretendia-se o reaproveitamento dos materiais advindos de tal origem, levando por terra a ideia fundamental de sustentabilidade.

Desta feita, os discursos e pareceres proferidos há época da propositura do projeto de lei, no âmbito legislativo, permitem entender que a demora no trâmite da PNRS se deu em razão de que sua pretensão inicial era mais restrita do que o texto que resultou na política em si, abordando a questão dos resíduos sólidos não restritos à saúde e hospitais, de modo que ao projeto inicial somaram-se temas

semelhantes constantes de outros projetos apresentados por diversos deputados e que resultou no apensamento ao projeto de lei original.

Ao mesmo tempo, o projeto original não trazia metas ousadas como a de responsabilidade compartilhada e de extinção dos lixões, mas sim restringia-se à preocupação com o descarte dos materiais oriundos dos serviços de saúde.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei recebeu o número de PL 203/1991, e por ela tramitou por quase dezenove anos até ser sancionado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 2 de agosto de 2010, resultando na Lei 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Ao mesmo tempo, analisando o trâmite do projeto em ambos os cenários, observa-se que durante as discussões do PL, praticamente não houve participação de seguimentos da sociedade que se fariam fundamentais para melhor conduzir a política, como é o caso da tardia participação da Comissão de Meio Ambiente do Congresso Nacional, que somente passou a integrar o grupo de discussão em meados de 2006, portanto, mais de 16 anos após iniciado o trâmite legislativo da PNRS e pouco antes da finalização do texto definitivo.

Mesmo participando, as contribuições das Comissões de Meio Ambiente e de Direitos Humanos não foram de grande monta, tanto que nem formalizaram suas manifestações no processo de tramitação, unicamente encontra-se nas notas taquigráficas analisadas a consideração do PL como constitucional e sua redação de acordo com as normas da casa legislativa.

A compreensão da mudança de curso do projeto original, que resultou na ampliação de seu objeto para os resíduos sólidos gerados por diversos grupos sociais, e a identificação dos atores participantes da discussão merece estudo mais dedicado, o que se fará no tópico seguinte.

### **3.1.1 Trâmite da lei no Congresso Nacional**

O estudo do trâmite da PNRS no Congresso Nacional neste tópico, desde sua propositura até promulgação, se deu com a leitura das fichas de tramitação dos projetos de lei PLS 354/1989 e PL 203/1991, existentes no site do Senado Federal e Câmara dos Deputados, que oportunizaram, posteriormente, acesso ao inteiro dos

discursos, relatórios de Comissões, emendas e substitutivos, encaminhados, por solicitação, pelo Setor de Atendimento ao Público da Câmara dos Deputados e Departamento de Taquigrafia Revisão e Redação, via e-mail.

Com acesso às fichas de tramitação, portanto, é possível construir a cronologia da lei como se verá a seguir, simultaneamente à apuração dos eventos que possivelmente influenciaram seu andamento e finalização, a identificação dos atores participantes de sua formulação e o cenário político em que se construiu a PNRS.

Assim, este estudo descortina a compreensão de que as políticas públicas ambientais não se originam de uma agenda pública específica, o que acaba por prejudicar a eficácia e efetividade dos resultados pretendidos por ela própria.

Por outro lado, ainda padecem de descontinuidade e falta de participação de segmentos sociais que promoveriam o sucesso da política, com a adoção de instrumentos adequados para a consecução das metas definidas em seu texto.

Isto em razão de que é o Estado, como grande construtor e implementador de políticas públicas, que necessita estabelecer de forma adequada o foco específico da política ambiental e ampliar do modo necessário a participação de um maior número representativo dos vários segmentos sociais que poderiam contribuir para a ampla efetividade e eficácia da própria política. (MONTEIRO, 2006)

Há que se considerar os atores participantes deste momento burocrático de formação tanto da agenda como da própria política, seus arranjos, barganhas, e as inter-relações entre esses atores e as variáveis externas que atuaram direta ou indiretamente nesse processo, o que se identifica não ter sido atendido quanto à PNRS. (VIANA, 1996)

Como citado anteriormente, a PNRS é originária do PLS 354, de 1989, de iniciativa do Senador Francisco Rollemberg e que tratava do acondicionamento, coleta, tratamento, transporte e destinação dos resíduos hospitalares e de serviços de saúde, não abordando, com isso, os demais tipos de resíduos produzidos por todos os seguimentos da sociedade.

Após dois anos de trânsito no Senado Federal, a partir do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 354 de 1989, o mesmo foi transformado no PL 203, de 1991, ainda com o foco concentrado nos resíduos hospitalares e de serviços de saúde. (PL 203, 1991)

Inicialmente, ainda em 1991, o PL foi endereçado às Comissões de Constituição e Justiça e de Redação, e à Comissão de Seguridade Social e Família, tendo sua ementa redigida nos seguintes termos: “Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte, e a destinação final dos resíduos de serviços de saúde.” (PL 203, 1991)

Sobre o que é considerado resíduo sólido de serviço de saúde, em seu art. 1º, definiu o PL o seguinte:

Para os efeitos desta Lei, consideram-se ‘resíduos de serviços de saúde’, o lixo e os resíduos gerados pelas ações de proteção, recuperação da saúde de pessoas e animais, executadas por serviços de saúde e veterinários, bem como os gerados pela pesquisa médica e veterinária, pela medicina legal e anatomia patológica, e pela produção e testagem de produtos biológicos e de uso humano. (Diário do Congresso Nacional, Ano XLVI, nº 27, 1991)

O objeto de discussão do referido PL, como se conclui, não tinha o condão de abordar os resíduos sólidos produzidos por outros segmentos sociais, de modo que no momento da definição da agenda para a construção da política pública de resíduos sólidos representada pelo PL 203, não houve a definição específica do tema motivacional da própria política em que seria transformado o projeto.

As falhas surgidas posteriormente na PNRS, envolvendo tanto a objetivo da responsabilidade compartilhada como do desafio de extinção dos lixões quatro anos após o início da sua vigência advém, notadamente, da herança da própria falta de previsão no PL ou mesmo em seu substitutivo, de instrumentos específicos, incluindo, aqui, práticas educativas voltadas para o tratamento dos resíduos sólidos, ainda que pensados somente no caso dos estabelecimentos de saúde.

A ausência de previsão de instrumentos eficazes, especialmente voltados para a educação ambiental ou ainda, para o atendimento do ideal de desenvolvimento sustentável e gerenciamento dos resíduos produzidos pela sociedade, não ocuparam de forma planejada a agenda política, o que importou na

falta de proporcionalidade e exequibilidade da meta de extinção dos lixões.

Isso se revela, de modo mais contundente, inclusive no fato de que o PL foi inicialmente encaminhado para duas únicas Comissões específicas, a de Constituição, Justiça e Redação e de Seguridade Social e Família, e não para comissões mais específicas e correlatas ao tema, como as do Meio Ambiente, Educação e Direitos Humanos.

Somente em 11 de abril de 2001, após tramitar por quase dez anos sem efetivos resultados, foi criada a pedido, uma Comissão Especial destinada a proferir parecer ao referido projeto, juntamente com os apensos PL's 1814/91, 3480/00, 3606/00, 3878/00, 3883/00, 4029/01, 4307/01, 4136/01. Esta primeira análise, todavia, teve o condão de averiguar a constitucionalidade de tais projetos e não propriamente a adequação de suas temáticas ou mesmo das Comissões designadas para servir de teatro de discussão.

O esboço da PNRS surgiu com o PL 3606, apresentado em 04 de outubro de 2000, pelo Deputado Ronaldo Vasconcellos, do PFL/MG, sendo apensado ao PL 203/91, juntamente com centenas de outras proposições, que seriam compiladas, na sua maioria, no texto final da PNRS.

Durante esse tempo, grande ênfase foi dada à importação de pneus usados afastando-se da temática central que seriam os resíduos sólidos de larga abrangência. Este tema paralelo gerou repercussão negativa ao PL em razão do impacto ambiental que causaria, caso o Brasil aceitasse ser destinatário destes pneus.

Ao mesmo tempo, em 2001 alguns movimentos sociais relacionados à atividade de catadores sobressaem no cenário nacional, e servem de estopim para inserção na discussão do PL 203 da temática relativa aos lixões existentes no país. Porém, a leitura das manifestações dos Deputados no Congresso Nacional, contemporâneas à realização do 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, não se mostram voltadas, naquele momento, à preocupação com este segmento social, resumindo-se o tema a breves menções quanto à questão da inclusão dos catadores na sociedade.

Na sequência, ainda em 2001, a Câmara dos Deputados cria e implementa uma Comissão Especial da Política Nacional de Resíduos com o objetivo de apreciar as matérias contempladas nos projetos de lei apensados ao Projeto de Lei 203/91 e formular uma proposta substitutiva global. Todavia, com o encerramento da

legislatura, a Comissão foi extinta e a discussão demorou dois anos para ser retomada, mostrando o prejuízo causado pela fragmentação da análise legislativa da PNRS.

A influência dos grupos organizados de catadores resultou na inserção na PNRS de preocupações que não se mostraram necessariamente sinceras dos agentes públicos, de modo que a inserção deste segmento na referida política, surgiu em resposta às pressões de grupos isolados, que ainda que tivessem relação com o tema em discussão, levariam a respostas pouco exitosas e consistentes, o que se extrai das falhas e omissões da PNRS nesse particular, especialmente considerando a pouca atenção dada à coleta seletiva e à reciclagem.

Percebe-se, com isso, a construção de uma política setorial, voltada a ideia de solução de um problema social e ambiental, porém fragmentada e sem a interação de um sistema de redes de contato e também sem força o suficiente para ter continuidade, tanto é que em vinte anos, ela passou por quatro legislaturas e por lapsos temporais extensos de retomada ao cenário de discussão.

Importante destacar que a compreensão de fragmentação de políticas públicas se atribui à falta de coerência, consistência e coordenação na formulação e implementação de políticas, programas ou projetos, sendo que o problema da fragmentação resulta de um defeito ou dificuldade na identificação dos fatores e condições sob as quais as políticas de gestão pública se tornam mais eficientes, eficazes e efetivas. (MARTINS, 2003, p. 59)

Uma política, seja ela ambiental ou de outro enfoque, deve ser coordenada, ou seja, os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas precisam trabalhar juntos. Deve haver diálogo, fluxo de informações e engajamento entre todos os atores, o que induz a ideia de consistência, anulando a possibilidade de políticas contraditórias entre si.

Com dito no primeiro capítulo deste trabalho, para Martins (2003), é imperiosa a compreensão das carências que acometem uma política pública, e que, inarredavelmente, podem levá-la ao insucesso, por não serem eficazes, eficientes ou efetivas, o que está diretamente ligado a coerência na política, seja ela horizontal, vertical ou temporal.

É o caso da PNRS, onde vários segmentos foram se agregando no curso do processo decisório, porém não necessariamente de forma coesa, o que prejudica o reforço necessário para assegurar que as metas, objetivos e missões previstos na

política serão alcançados a partir da ideia em si de que se uma política é desenvolvida por várias entidades e que seus objetivos se reforcem mutuamente.

Sobre esta coerência vale lembrar o que diz a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE - ,

Implícito está nos diversos cortes do conceito de coerência que esta consiste em um processo que demanda ações integradoras mediante coordenação e consistência. Enquanto a coordenação, geralmente, é um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação, a consistência vai além e está baseada em processos de formulação de políticas compatíveis. A coerência consiste em avançar esse processo de integração e examinar a qualidade do produto resultante desse processo. Implica dedicar atenção às decisões vitais tomadas dentro e fora do governo. (OCDE, 2003, p.12)

A coerência de uma política está em sua aderência entre governos, de modo que se prolongue no tempo e oportunize que seus objetivos sejam alcançados, a partir de arranjos integradores, com coordenação e consistência por ser compatível com os propósitos gerais e não particulares que implicam em decisões isoladas e desconexas.

A PNRS se diluiu no decorrer de duas décadas, sofrendo a intemperança da descontinuidade entre uma legislatura e outra. Sendo agregada por temas múltiplos, que em muitos momentos responde pelo próprio insucesso de suas metas e objetivos.

Surge, ainda, a indesejada ideia de fragmentação, que se relaciona, em grande parte das vezes, com a falta de continuidade e com isso, da própria construção da agenda de formação de uma política pública, e com isso, do grau de convicção da importância desta política e quais as questões ou problemas que importaram em sua formulação, restando, pois, fragilizada.

A fragmentação é o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos, que não alcança continuidade dentro do processo de formulação, tornando-se falho quanto à consecução dos objetivos estabelecidos, o que é possível notar em relação àquelas que enfrentam a alternância de poder, como é o caso da PNRS.

Segundo essa perspectiva institucionalista da formação da agenda, as políticas públicas são produtos de instituições burocráticas e políticas e não surgem

do acaso e que visam alcançar resultados preestabelecidos, mas que sozinhas e sem uma estruturação adequada e de previsão duradoura, muitas das vezes acabam por não surtir os efeitos pretendidos.

Uma teoria da fragmentação do processo de formulação de políticas públicas lida basicamente com a categoria integração. A questão da integração é fulcral, e constitui uma brecha na literatura contemporânea, que presume que a integração é um construto racionalista sem correspondência no mundo real caótico das gêneses de políticas públicas e que a integração eficaz é uma função de arranjos eficientes de coordenação, que podem ser garantidos mediante o estabelecimento de papéis, regras e incentivos. A primeira presume pluralidade; a segunda, unidade. (MARTINS, 2003)

Reforçando essa hipótese, tem-se que em janeiro de 2003, foi realizado, em Caxias do Sul, o I Congresso Latino-Americano de Catadores, que propõe formação profissional, erradicação dos lixões, responsabilização dos geradores de resíduos, o que resultou em retomada do tema dos resíduos sólidos na Câmara.

Enquanto a discussão da PNRS não era retomada na Câmara dos Deputados, como consequência da pressão dos Catadores, o Presidente Lula instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, cuja finalidade era promover a integração das ações de saneamento ambiental, no âmbito do governo federal. Este grupo de trabalho reestruturou o setor de saneamento e assim surgiu o Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, fora do tema em discussão no Congresso Nacional, cenário em que havia se iniciado a construção da PNRS.

Com tais precedentes, fica evidente que a PNRS é fragmentada, o que oportuniza sua descontinuidade e dificuldade de decodificação de todos os recortes que eram feitos fora do âmbito da discussão no Congresso Nacional.

No ano seguinte, como se não houvesse discussão do tema resíduos sólidos na Câmara, o MMA promove grupos de discussões interministeriais e de secretarias do Ministério para elaboração de proposta para a regulamentação dos resíduos sólidos, enquanto o CONAMA realiza o seminário “Contribuições à Política Nacional de Resíduos Sólidos” com objetivo de ouvir a sociedade e formular nova proposta de projeto de lei, pois a Proposição CONAMA 259 estava defasada.

Esses grupos, ainda que pudessem efetivamente contribuir para a versão mais aprimorada e completa da PNRS na verdade agiam de forma isolada e sem

coesão com os trabalhos desenvolvidos em decorrência da discussão do PL na Câmara federal.

Somente em 2005, paralelamente às discussões na Câmara dos Deputados do PL 203/91, foi criado um grupo interno na Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do MMA para consolidar contribuições do Seminário CONAMA, aos anteprojatos de lei existentes no Congresso Nacional e as contribuições dos diversos atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos.

Alinhado com o momento, foram realizados seminários regionais de resíduos sólidos, promovidos pelo CONAMA, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Funasa, Caixa Econômica Federal e ainda debates com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES), Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE), e com outras entidades e organizações afins, tais como Fórum Lixo & Cidadania e Comitê Interministerial de Inclusão Social dos Catadores de Lixo.

Ao tempo em que a temática dos resíduos sólidos avançava em outros setores da sociedade, era instituída nova Comissão Especial na Câmara dos Deputados, o que resultou, em 2006, na aprovação do relatório de autoria do Deputado Ivo José que trata do PL 203/91, acrescido da liberação da importação de pneus usados no Brasil.

Mais uma vez, de forma isolada, em setembro de 2007 o Poder Executivo propõe o PL 1991, que tinha por título a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e em sua justificativa considerava o estilo de vida da sociedade contemporânea, aliando-o às estratégias de marketing do setor produtivo, as quais, segundo o PL 1991, induz a um consumo intensivo, provocando, assim, uma série de impactos ambientais, à saúde pública e sociais incompatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentado que se pretende implantar no Brasil.

O PL 1991/2007 apresenta forte inter-relação com outros instrumentos legais na esfera federal, tais como a Lei de Saneamento Básico (Lei nº11.445/2007) e a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº11.107/1995), e seu Decreto regulamentador (Decreto nº. 6.017/2007). De igual modo está inter-relacionado com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, de Saúde, Urbana, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e as que promovam inclusão social.

Apesar desta aparente harmonia e abrangência de mais setores da sociedade, a proposta acaba por colidir com o tema em curso no Congresso Nacional, em aparente concorrência para aprovação e também interrupção do processo que havia sido instalado para discussão no cenário política há anos.

Independente disso, o texto é finalizado e enviado à Casa Civil, ao tempo em que na Câmara dos Deputados foi constituído um grupo de trabalho especial – GTRESID, para analisar subemenda substitutiva proposta pelo relator, deputado Arnaldo Jardim, que envolveu reuniões com a Casa Civil e a possibilidade de união dos textos propostos, o que, todavia, não significou celeridade na conclusão dos trabalhos.

Em 2008 foram realizadas audiências públicas, com contribuição da Confederação Nacional da Indústria - CNI, da representação de setores interessados, do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e dos demais membros do GTRESID. No ano de 2009 não houve avanço significativo, unicamente se chegou à redação da minuta do Relatório Final apresentada em plenário para receber contribuições, o que, todavia, não aconteceu nesta seara.

Em 11 de março de 2010, apresentou-se a Primeira Emenda Substitutiva Global de Plenário, alterando o objeto do PL original e seus apensos, transformando-o em parâmetros para elaboração da versão final da PNRS, seguindo-se, daí, outras doze emendas, e por fim, no Substituto Projeto de Lei nº 203, de 1991, e seus apensos, passando, com isso, a disciplinar toda a matéria relativa aos resíduos sólidos, contemplando boa parte dos tópicos referentes ao assunto e preenchendo uma lacuna legal demandada pela sociedade, bem como ordenando e alinhando as normatizações infraconstitucionais existentes sobre o assunto, representadas por Resoluções do CONAMA, como é o caso da Resolução 259, intitulada Diretrizes Técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos, de outras Instruções, Portarias Normativas e demais legislações correlatas provenientes dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e a própria Lei de Saneamento Básico.

A seu turno, 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, envolvendo o que seria mais tarde reconhecido como responsabilidade

compartilhada. Na sequência, o projeto seguiu para o Senado. Foi analisado em quatro comissões e no dia 7 de julho foi aprovado em plenário.

No dia 2 de agosto, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em cerimônia no Palácio do Itamaraty, sancionou a lei que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos, sendo a mesma, no dia seguinte, publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 12.305 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências.

Como consequência da PNRS, no dia 23 de dezembro é publicado no Diário Oficial da União o Decreto nº 7.404, que regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.

Também no dia 23 é publicado o Decreto nº 7405, que institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências.

O trâmite narrado a partir da leitura das fichas de tramitação fornecidas pelo site da Câmara dos Deputados e pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, revela a fragmentação da política tanto em seu cenário de discussão quanto implementação, de modo que a mesma acabou resultando na definição de um texto de qualidade, porém sem a necessária e urgente priorização de práticas educativas para atingir a responsabilidade compartilhada amplamente reconhecida como fundamental para solucionar o problema dos resíduos urbanos, além de definição de metas ousadas a serem providenciadas a curto prazo, como é o caso da extinção dos lixões quatro anos após a edição da norma, sem a necessária reflexão sobre o cabimento do prazo fixado.

De toda forma, para sucesso das metas e objetivos traçados, há necessidade de criar ferramentas eficazes, as quais são na maior parte dos casos inoperantes em relação à PNRS, levando a seu insucesso, ainda que parcial, diante do seu descumprimento como será mostrado a seguir.

### 3.1.2 Objetivos da PNRS

Para romper com as práticas até então adotadas em relação aos resíduos sólidos, a PNRS surgiu com o intuito de reunir um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo governo federal, que podem ser de iniciativa isolada ou em regime de cooperação com estados, Distrito Federal, municípios ou particulares, com vistas à sua gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado.

Todavia, o gerenciamento desses resíduos, especialmente oriundos das áreas urbanas, se baseou prioritariamente na coleta pelo sistema local de limpeza urbana, e no afastamento destes resíduos dos centros geradores. Este modelo pouco desenvolvido de gerenciamento criou, ao longo do tempo, a sensação na população de que os mesmos simplesmente desaparecem e deixam de ser um problema para a coletividade e o ambiente. (JR. PHILIPPI, 2005)

Destarte, o surgimento da PNRS, de modo mais amplo que os projetos de lei que lhe deram origem, ao se tornar uma política específica, reconhecendo as falhas emergentes neste processo de gestão, iniciou por estabelecer definições daquilo que seria por ela tratado como tema principal.

Nesse caminho, no que se refere ao estudo desta dissertação, a PNRS em seu referido artigo 3º, inciso XVI conceitua resíduos sólidos da seguinte forma:

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. (BRASIL, 2010)

No mesmo artigo, em seu inciso XV, entendeu o legislador pela necessidade de dispor sobre o que é considerado rejeito, assim dispendo:

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

Ao criar tais definições, a PNRS vai direcionando sua intenção de resolver a questão dos resíduos de forma muito mais abrangente do que o sugerido em sua versão original, não no sentido estreito da disposição adequada, mas também da destinação adequada daquilo que pode ser reaproveitado, o que se revela em consonância com a ideia de sustentabilidade.

Destarte, nesse particular, sobre os resíduos define o inciso VII do artigo 3º., da PNRS:

**VII - destinação final ambientalmente adequada:** destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos. [grifo nosso].

De outro norte, ao tratar da hipótese da disposição dos resíduos, volta-se o legislador para a ideia de rejeito, definindo em seu artigo 3º., inciso VIII, que:

**VIII - disposição final ambientalmente adequada:** distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos. [grifo nosso].

A disposição, ao contrário da destinação que prima pela sustentabilidade, impõe medidas que visam à proteção da saúde e do meio ambiente quando esgotadas as possibilidades de tratamento e recuperação dos resíduos sólidos a partir de seu descarte em locais ambientalmente preparados.

Esses conceitos se reverterão em metas, programas e objetivos, firmando a ideia de que a PNRS surgiu como meio de solucionar o problema sério dos

resíduos e rejeitos, na maior parte do tempo tratados como lixo, sem observância dos ideais de sustentabilidade e reutilização, apontando para o sentido de garantismo da qualidade de vida do cidadão.

O princípio da sustentabilidade está presente nas diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos, segundo o qual, de acordo com o caput do artigo 9º da referida Lei, “na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”. (BRASIL, 2010)

Da hipótese de não geração até o tratamento dos resíduos sólidos insere-se a perspectiva de reaproveitamento, reutilização de resíduos e, finalisticamente, não sendo mais possível atingir o intento de aproveitamento, fazer-se a disposição dos rejeitos em locais ambientalmente preparados para este fim.

Um dos pontos fundamentais da política pública em estudo refere-se a seus objetivos, os quais são elencados em seu artigo 7º, e têm por fundamento a proteção à saúde pública e à qualidade do meio ambiente. Nesse sentido, são objetivos da PNRS:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

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 - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

a) produtos reciclados e recicláveis;

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com

padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;  
XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;  
XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;  
XIV - 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;  
XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. (BRASIL, 2010)

A partir destes objetivos, nota-se que a PNRS foi sensível ao problema dos resíduos, e com isso, como objetivo global definiu por priorizar a não geração contínua e descontrolada dos resíduos sólidos, e bem assim, de combater a disposição final inadequada, em face de se tornarem nocivos para os seres vivos, o equilíbrio ambiental e a saudável qualidade de vida e ainda se torne fator de destruição iminente da natureza.

Quanto aos objetivos traçados na PNRS, o recorte de estudo da presente dissertação encontra-se descrita nos incisos II, que trata “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010)

A previsão contida no referido inciso impõe uma ordem que remete ao controle forçado da própria geração de resíduos, e não somente sua destinação ou disposição, lembrando que para os resíduos deve ser dada destinação adequada, e para os rejeitos uma disposição final ambientalmente adequada.

Essa disposição final ambientalmente adequada, também está definida na PNRS e diz respeito aos aterros sanitários, o que incita a reflexão sobre os efetivos impactos da lei no despertar da sociedade para estes arranjos, a partir do momento em que a regra é aplicada para pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado.

Como visto anteriormente, a preocupação com o problema dos resíduos sólidos tornou-se tecnicamente complexa devido à urbanização acelerada com reflexo na ocupação e no uso do solo urbano; o aumento exponencial de embalagens; o descarte sempre maior de resíduos; o despreparo dos Municípios para gerir essa problemática e, particularmente, a quase absoluta carência de educação ambiental. (MILARÉ, 2005)

Diante disso, observa-se que a problemática do novo padrão de consumo

envolve tanto questões sociais quanto econômicas e, principalmente, ambientais, das quais estas se mostram ainda imprevisíveis.

Como os resíduos sólidos possuem várias origens, a PNRS cuidou de classificá-los, como demonstra a Tabela 1.

**Tabela 1: CLASSIFICAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DE ACORDO COM A PNRS:**

<b>Classificação dos resíduos sólidos</b>	<b>Origem</b>
Domiciliares	Atividades domésticas em residências urbanas
De limpeza urbana	Serviços de varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana.
Urbanos	Englobam os resíduos domiciliares e de limpeza urbana.
De estabelecimentos comerciais	Gerados nessas atividades, exceto os resíduos de limpeza urbana, dos serviços públicos de saneamento básico, de serviços de saúde, da construção civil e dos serviços de transportes.
De serviço público de saneamento básico	Gerados nessas atividades, exceto os resíduos sólidos urbanos.
Industriais	Processos produtivos e instalações industriais.
De serviços de saúde	Estabelecimentos prestadores de serviços de saúde.
Da construção civil	Construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil.
Agrossilvopastoris	Atividades agropecuárias e silviculturais, bem como os insumos utilizados nessas atividades.
De serviços de transportes	Portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira.
De mineração	Atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

Fonte: a própria autora da pesquisa

Na presente dissertação, optou-se por delimitar a pesquisa no que se refere ao problema dos resíduos sólidos urbanos, os quais, como visto na Tabela 1, englobam os resíduos domiciliares e de limpeza urbana.

A partir deste recorte, volta-se a atenção para os objetivos específicos para tratar da destinação e disposição destes resíduos, o que precisa acontecer, conforme definido na PNRS, de modo ambientalmente adequado e responsável.

A PNRS determina que a disposição final considerada ambientalmente adequada corresponde a “distribuição ordenada de rejeitos em aterros sanitários, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”, tal obrigatoriedade esbarra propriamente em uma das metas da própria política, no sentido da extinção dos lixões havidos no país, até agosto de 2014.

Ocorre que efetivamente esta meta não foi cumprida na data definida em lei, de modo que ainda se discute a prorrogação deste prazo, no âmbito do Poder Executivo e Legislativo, induzindo a conclusão de que o prazo estabelecido na norma para que fossem adotadas providências no sentido de seu cumprimento, não foi suficiente, ou mesmo os entes federados não adotaram medidas apropriadas para assim fazer.

O mesmo se dá em relação a outra meta desenhada pela PNRS, relativa à responsabilidade compartilhada, a qual se espalha no sentido de cooptar todos os elementos da sociedade a cumprirem seu fundamental papel na cadeia produtiva e de consumo, no que diz respeito à geração de resíduos sólidos e sua destinação adequada.

Essa discussão remete a necessária análise da PNRS, com o uso de ferramentas próprias, cuja finalidade principal é contribuir para o diagnóstico dos pontos positivos e negativos da política, e com isso, a identificação dos obstáculos que resultaram no fracasso de uma das principais metas idealizadas pelos atores que construíram a própria política. Essa análise será feita no próximo tópico.

### **3.1.3 Eficiência, Eficácia e Efetividade**

A proposta de estudo de uma política pública, como pretendido nesta dissertação, importa em considerar os vários desafios e possibilidades de operacionalização desta análise e da adoção de uma metodologia de avaliação que atenda às expectativas de resposta para a evolução e melhoria da própria política avaliada.

Como foi visto anteriormente, uma política pública deve resultar da formação consciente e específica da agenda política e é composta por metas, objetivos e princípios que resultam da apuração, pelos atores que contribuíram para sua formação, dos problemas que serão por ela abrangidos e sanados. Entretanto, uma política não é estática, ao contrário, para seu sucesso, deve passar por avaliações de impacto e eficiência, de modo que possa alcançar o ideal de continuidade entre os agentes políticos e sociais. (RUA, 1998)

As avaliações podem se relacionar ao processo de formulação da política, incluindo sua cobertura, a implementação e o ambiente organizacional em que se desenvolve a política; e de eficácia, eficiência e efetividade, compreendendo os produtos, os efeitos, os meios e os resultados previstos e não previstos da política.

A seu turno, a importância de analisar uma política está na possibilidade de propiciar a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos dos programas, e com isso permitir uma melhor atuação do formador da política, inclusive com os ajustes de trajetória e observação dos resultados pretendidos.

Isso se mostra ainda mais latente quando uma política envolve diferentes níveis de governo - federal, estadual, municipal -, ou diferentes regiões do país, cujas realidades são distintas, além de diferentes setores de atividade, hipótese em que a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo de torna mais complexo, especialmente quanto ao acompanhamento das metas propostas. (RUA, 1998)

Ainda sobre tal enfoque, para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase em *policy cycle* (ciclo político), oportunidade em que o agir público é dividido em três fases: da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. (Frey, 2000)

Figueiredo e Figueiredo (1986), contudo, ressaltam que avaliar é atribuir valor: é determinar se as coisas são boas ou más. A avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

Na opinião dos autores, para que o próprio exercício de análise da política tenha credibilidade,

[...] é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é preferível à outra. Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de Bem-Estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso. Não obstante, parece-nos difícil prescindir do que aqui estamos chamando de Avaliação Política como uma etapa preliminar e preparatória do que convencionalmente se chama Avaliação de Política. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 108)

Esse estudo se baseia na formação da agenda, como discutido no primeiro capítulo dessa dissertação, e das opções utilizadas pelo *policy maker* para escolher aquilo que será objeto de uma política pública específica, como é o caso das de natureza ambiental, em face de sua peculiaridade e, a partir daí, a identificação da consciência pela tomada de decisão no momento da formulação da PNRS. Com isso, feita a escolha por uma determinada solução a um problema identificado, verifica-se se a política formulada é eficaz, efetiva e eficiente.

Sob o ângulo das razões ou motivos que promovem a avaliação de políticas podem ser identificadas, portanto, razões instrumentais, as quais, estão intimamente ligadas com a implementação da política ou programa. Neste caso, o objetivo básico da avaliação é a geração contínua de informações para monitorar a execução do programa. Ou seja, constatar, por um lado, o processo de produção do produto esperado, quanto ao volume e quanto à qualidade, e, por outro lado, controlar os seus impactos. (FIQUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986)

Além de tais pontos de consideração preliminar, é possível inferir que as pesquisas de avaliação de políticas públicas se enquadram em dois tipos básicos: avaliação de processos e avaliação de impactos (NACHMIAS, 1979, p. 5 *apud* FIQUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, p. 110), o que se relaciona à aferição da eficácia; ou seja, “se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas”. (FIQUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 111)

Nesse sentido, a importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a implementação de uma política.

Este enfoque direciona-se à possibilidade de monitoração dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado pela política em sua fase de implementação. Isto é, ela permite controlar com a devida antecipação o tamanho e a qualidade do efeito desejado, inclusive sobre a população alvo, de modo a estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais.

No mesmo sentido, Arretche (1999) faz distinção entre avaliação política; avaliação de uma dada política pública; e, análise de políticas públicas, concordando que cada uma das distintas abordagens avaliativas mencionadas supõe distintos instrumentos de operação e, por consequência, abordagens e conclusões de

diferente natureza, distinguindo-se, ainda, três critérios de avaliação de políticas públicas, quais sejam: eficácia, eficiência e efetividade.

A avaliação política concentra-se, pois, na análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra; a avaliação de uma dada política pública procura atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y; finalmente, na análise de políticas públicas, dedica-se ao exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. (ARRETCHE, 1999, p. 29 - 39)

Nessa toada, verifica-se que a avaliação de políticas públicas permite concentrar tipos de avaliação, considerando os aspectos que serão objetos de estudo, isto é, a gênese, o diagnóstico, a formulação e a implementação da política. As avaliações podem ser, portanto, de processo, incluindo a cobertura, a implementação e o ambiente organizacional em que se desenvolve a política; e de eficácia, eficiência e efetividade, compreendendo os produtos, os efeitos, os meios e os resultados previstos e não previstos da política.

O que se propõe nesta dissertação, portanto, é a análise de políticas públicas, de modo que seu desenvolvimento importa em que identificar a engenharia institucional no momento de sua construção e o que foi determinante para constituição de seus objetivos, metas e ferramentas e se estes geraram o impacto pretendido.

A eficácia está direcionada às metas, ou seja, a eficácia de uma política dá-se na possibilidade efetiva de atingir uma quantidade satisfatória de suas metas, isto é, metas previstas e metas alcançadas. Sobre esse critério, escrevem Figueiredo e Figueiredo: “Por avaliação de eficácia entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explicitados de um dado programa e seus resultados efetivos.” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO *apud* ARRETCHE, 1999, p.34)

Este critério repousa, pois, na avaliação pelos pesquisadores da causalidade comparativa entre as metas propostas e as metas alcançadas, de modo que a propriedade dos dados considerados e a qualidade dos planos de trabalho utilizados para aferição da eficácia são fundamentais para a confiabilidade dos resultados alcançados.

Por sua vez, a avaliação de efetividade é entendida como o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou

resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986)

É precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados.

Servem, ainda, como elementos de avaliação de uma política, as próprias ferramentas por ela criadas, como é o caso da PNRS, no que se refere a metas bastante específicas e até mesmo ousadas, como é o caso da responsabilidade compartilhada e da extinção dos lixões, até 2014. Tais ferramentas são objeto de pesquisa do tópico a seguir.

### 3.2 FERRAMENTAS PARA FORMAÇÃO DO CIDADÃO AMBIENTALMENTE CONSCIENTE

O estudo da PNRS permite a observação de que a mesma tem como principais pontos de inovação a inserção do conceito de responsabilidade compartilhada, em face do reconhecimento da necessidade de participação de todos os segmentos da sociedade para sucesso do programa, o incentivo ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores como forma de uma ação socioambiental, a partir da extinção dos lixões (vazadouros), e, bem assim, o conceito da logística reversa.

Estas metas ousadas se traduzem no maior dos desafios da política em estudo, na medida em que não estão adstritas à prática individualizada por um único grupo social, mas sim, remontam a uma transformação de comportamento generalizada, o que se adquire a partir da previsão de instrumentos específicos e capazes de conduzir essa transformação e assim atingir o ideal de cidadania plena.

Com isso, parte-se do pressuposto de que uma política pública voltada à solução de problemas relacionados ao meio ambiente, fundamentalmente deve se

basear na participação individual e coletiva, e assim, deve possibilitar a formação da consciência ambiental, intimamente ligada à própria noção de exercício da cidadania, na sua totalidade. Não se pode, pois, esperar atingir os desafios de uma política pública ambientalmente positiva se nela, ou antes dela, não se tragam instrumentos e práticas capazes de amoldar a consciência coletiva e a conduta do indivíduo na sociedade em que vive.

Isto porque a cidadania na plenitude de seu exercício liga-se à compreensão do indivíduo esclarecido e lúcido de sua importância para o futuro de seu país, de seu povo e de sua própria qualidade de vida, já que a cidadania não deve ser estática, mas sim o indivíduo deve ser participativo, atuante para mudar o próprio destino, sentindo-se vinculado às obrigações decorrentes desta atitude cidadã. (DALLARI, 2004)

Ao mesmo tempo, exercer a cidadania na plenitude, como visto no segundo capítulo desta dissertação ao serem trabalhados os pilares da tridimensionalidade dos direitos que compõem a cidadania, importa tanto na consciência em si da titularidade desses direitos, como também da sua existência na totalidade.

Não é o caso do Brasil, na medida em que nem sempre se oportuniza o exercício simultâneo dos direitos civis, políticos e sociais, estes últimos intimamente ligados à ideia de educação popular na busca do amplo desenvolvimento de indivíduos participativos e colaborativos. (CARVALHO, 2014)

Neste sentido, nota-se que uma política pública ambiental não caminha sozinha, ao contrário, necessita profundamente da participação individual e coletiva para que seus objetivos e metas sejam alcançados, entretanto, o que se tornará possível a partir da definição de instrumentos adequados.

Estas ferramentas, em parte, estão indicadas no texto da PNRS, porém, como será visto a seguir, de forma recorrente, aparecem sem indicativos próprios, ou mesmo sem definição de responsabilidades específicas ou sanções adequadas.

Também não se identificam práticas educativas que levem a sociedade a adotar condutas proativas e conscientes da importância da mútua e constante transformação de comportamento em relação ao meio ambiente.

Com isso, não se tem uma contribuição apropriada que leve à formação do cidadão ambientalmente responsável, que pratique condutas voltadas à sua qualidade de vida, evidentemente por faltar-lhe motivação e incentivo à participação. Sem esta coalizão de intenções a PNRS torna-se frágil para alcançar os objetivos e

metas traçados.

A cidadania ativa envolve a aderência do indivíduo com as questões atinentes não somente com sua qualidade de vida, mas também com o bem estar social, de modo que este sujeito é proativo e colaborativo, agindo em favor daquilo que sabe ser o melhor para si, para seu povo e seu governo, sendo ainda que no caso do meio ambiente, se reconhece a relação de interdependência. (BENJAMIM, 2005)

Por sua vez, um cidadão ativo sabe que ao tempo em que é titular de direitos civis, políticos e sociais, suas ações são determinantes para o exercício destes direitos e bem assim da capacidade de exigir seu cumprimento pelos demais integrantes da sociedade, especialmente considerando que a cidadania não é uma dívida do Estado, mas sim uma conquista individual e coletiva. (CAVALHO, 2014)

Com isso, para que a PNRS alcance o sucesso de seus objetivos e metas há que prever instrumentos de formação do cidadão ambientalmente consciente, a partir de práticas educativas adequadas, que signifiquem mudança de comportamento em prol do bem estar coletivo e da preservação do meio ambiente.

Destarte, importante avaliar, de modo mais detido, o que prevê a PNRS quanto a esses desafios de adotar os ideais e a plena efetivação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, e, ainda, de extinção dos lixões, como resultado do controle da geração e destinação dos resíduos sólidos urbanos e, se tais propostas são acompanhadas ou precedidas de práticas educativas que moldem a conduta individual e coletiva favoravelmente ao meio ambiente e sua própria qualidade de vida.

### **3.2.1 A responsabilidade compartilhada**

Na intenção de estabelecer meios para alcançar a efetivação de suas regras e com isso, gerar o impacto necessário ao controle e gestão dos resíduos sólidos, a PNRS acabou por prever ferramentas especificamente voltadas ao fim de garantir a redução dos danos causados à vida humana e à qualidade ambiental pela inadequação da destinação e disposição dos resíduos gerados por toda a cadeia de produção e consumo de produtos.

Ao tratar da responsabilidade compartilhada, a PNRS define em seu artigo

3º, que

Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei; (BRASIL, 2010)

A nova legislação trata da responsabilidade compartilhada como ferramenta de comprometimento de todos os setores, seja o público, privado ou a própria coletividade, no sentido de que com essa nova política, os resíduos que hoje são depositados indiscriminadamente na natureza, recebam uma destinação correta, principalmente no sentido de serem reaproveitados e reciclados ao máximo possível, antes de serem considerados rejeitos.

Esta responsabilidade globalizada tem o condão de ser reflexo da consciência de que a destinação e disposição dos resíduos sólidos se traduzem como um dos maiores problemas sociais, e que a solução não está na criação de leis ineficazes, em face de não gerarem o impacto previsto, ou ainda, não se pautarem em compromissos alicerçados em práticas educativas e na própria cooptação de todos os segmentos sociais.

Esta estrutura liga-se ao ideal de cidadania ativa, onde o indivíduo tem plena consciência de sua importância na sociedade em que vive, e no caso, que a sua qualidade de vida está diretamente ligada às suas próprias ações em prol do meio ambiente.

Entretanto, para que este ideal seja atingido, inevitavelmente há que se criar instrumentos voltados à formação do indivíduo em face da realidade ambiental e do próprio reconhecimento da relação de simbiose entre homem e natureza para se chegar à condição esperada de sujeito participativo e colaborativo, sendo que a principal ferramenta é a educação. (CARVALHO, 2014)

Nesse sentido a PNRS tenta avançar, inicialmente unificando legislações

municipais e estaduais já existentes e finalisticamente prevendo um alcance maior para a responsabilização de todos os segmentos sociais na obtenção de resultados efetivos, todavia, pouco se volta para a inserção de práticas educativas efetivas.

Observa Milaré que

Não basta, entretanto, apenas legislar. É fundamental que todas as pessoas e autoridades responsáveis se lancem ao trabalho de tirar essas regras do limbo da teoria para a existência efetiva da vida real; na verdade, o maior dos problemas ambientais brasileiros é o desrespeito generalizado, impunido ou punível, à legislação vigente. É preciso, numa palavra, ultrapassar a ineficaz retórica ecológica – tão inócua quanto aborrecida – e chegar às ações concretas em favor do ambiente e da vida. (MILARÉ 2005, p. 185)

É essa retórica ecológica que se visa combater ao se construir uma política pública voltada para uma temática ambiental séria, como é o caso dos resíduos, e com isso, tirar da inércia toda a coletividade, na medida em que, não se atribui exclusivamente ao Estado a obrigação e responsabilidade por atingir o objetivo principal de garantia da qualidade de vida no caso dos resíduos.

A responsabilidade é comum a todos, de modo que se busca firmar a ética ambiental, com o reconhecimento de que a cidadania não se resume à titularidade de direitos civis, políticos e sociais, mas sim, vai mais longe, com a concepção de novos direitos, o que inclui viver com qualidade em um ambiente ecologicamente equilibrado. (RIBEIRO, *in* PINSKY, 2014)

Por este motivo, a partir do Capítulo III, a Lei aborda a responsabilidade dos geradores de resíduos sólidos e do Poder Público, atribuindo a responsabilidade compartilhada destes, bem como de toda a coletividade. Aborda ainda a obrigação da logística reversa para fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de determinados resíduos e uma forma de cooperação entre Poder Público e comunidade, incentivando a implementação e efetivação das cooperativas de catadores e da coleta seletiva.

Tais implementos objetivam dar destinação final ambientalmente adequada aos resíduos sólidos e disposição própria aos rejeitos, ainda mais considerando que no caso da responsabilidade ambiental, esta é gerida pelos princípios fundamentais do Direito Ambiental, como é o caso dos que foram tratados no Capítulo 1 desta

dissertação, sendo a hipótese, por exemplo, do princípio da prevenção e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ambos como responsabilidade de todos.

É esse o sentido, também, do artigo 225 da Constituição Federal, ao dizer que “Todos têm direito ao um meio ambiente ecologicamente equilibrado, [...], impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Leite e Ayala ao tratarem da responsabilidade ambiental, dizem que esta “tem o sentido de demonstrar ao público que a racionalidade jurídica nas esferas do ambiente ultrapassa um olhar técnico, dogmático e monodisciplinar.” (LEITE e AYALA, 2010, p. 112)

Isto se dá, mais claramente, pela compreensão de que os recursos naturais são esgotáveis e finitos, sendo necessário, portanto, que se faça uma gestão integrada e compartilhada de responsabilização quanto aos resíduos, notadamente relacionado ao seu lançamento no ambiente natural, tendo em vista que de forma recorrente, tal descarte se dá de forma indiscriminada tanto no solo quanto na água.

A responsabilidade coletiva, mesmo que seja compartilhada, implica na solidariedade das obrigações e ações, voltadas para o atingimento do resultado esperado, que é a própria qualidade de vida, de modo que se reforça a ideia de exercício ativo da cidadania, com a formação do indivíduo participativo e colaborativo, bem como ciente de que é o maior responsável pelo seu destino.

Com a intenção de reforçar a necessidade de solidariedade entre as gerações, e bem assim, do compromisso das gerações do presente quanto ao próprio bem estar, cabível observar que

A possibilidade de um futuro não é promessa, mas compromisso, que só pode ser realizado mediante uma tríade de condições estruturadas em torno da participação da informação e da repartição de responsabilidade (solidariedade). O possível deixa desta forma, de ser socialmente reproduzido como expressão que identifica condições de imobilismo ou de impotência perante um futuro inacessível, desconhecido, e incompreensível, para a qualidade de objetivo de compromisso jurídico tendente a conscientização, tarefa que dependem de severos compromissos de solidariedade. (AYALA, 2003, p. 63)

A responsabilidade compartilhada, assim, resulta da união de esforços de todos os seguimentos da sociedade, fruto da consciente necessidade de

participação coletiva para o bem comum, o que, no caso da PNRS se propõe seja feito, por exemplo, pela coleta adequada de resíduos observado o ciclo de vida do produto.

Notadamente, observa-se que a legislação ambiental brasileira não é construída sobre pilares de um compromisso ético do cidadão, e com isso não se conduz para a formação integral do indivíduo para com a realidade de escassez dos recursos naturais, o que termina por prejudicar o atingimento das metas estabelecidas na PNRS, já que historicamente não se trata o meio ambiente com prioridade.

Desta forma, como não se buscam soluções apoiadas na educação ambiental básica do brasileiro e se concretiza a formação do cidadão ambientalmente responsável, deixa-se a descoberto e fragilizada a construção das metas traçadas pela PNRS, que ora é trabalhada como exemplo de insucesso.

Por sua vez, a definição de responsabilidade individual e compartilhada em cada ciclo de vida do produto, para sua destinação adequada, encontram-se expressamente disciplinadas nos artigos 25, 29 e 30 da PNRS, e assim preveem:

Art. 25. O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.

[...]

Art. 29. Cabe ao poder público atuar, subsidiariamente, com vistas a minimizar ou cessar o dano, logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos.

[...]

Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. (BRASIL, 2010)

Nota-se da leitura dos dispositivos acima indicados, que a atribuição da responsabilidade se dá de igual forma para geradores de resíduos sólidos, pessoas públicas ou privadas, e seus contratados, na hipótese dos mesmos vierem a utilizar-

se dos serviços de terceiros para execução de qualquer das etapas da gestão, do gerenciamento e do manejo integrados dos resíduos sólidos sob sua responsabilidade.

Esse entendimento se apoia no ideal de sustentabilidade, e por sua vez, na mudança de comportamento individual e coletiva diante do problema do lixo, o que deve ser alcançado pela conscientização do cidadão quanto à sua importância para o sucesso de uma política ambiental a partir de uma ética social comum.

Acompanhando tais pilares, impõe-se aos geradores de resíduos sólidos uma atuação integrada no sentido de reduzir a produção de rejeitos, com a adoção de instrumentos de gestão em todas as fases da cadeia de consumo, inserindo cada indivíduo e a coletividade na prática de seleção dos resíduos e rejeitos.

Imperioso, todavia, que se alcance a conscientização de cada envolvido, de modo que os objetivos traçados não encontrem obstáculos na ausência de credibilidade das pessoas em relação ao problema real e efetivo do lixo e de seu acúmulo descontrolado.

Essa é a ferramenta adequada para gestão do problema dos resíduos tanto na sua produção como na destinação final e mesmo da disposição ambientalmente adequada, de modo que todos os agentes envolvidos se tornam responsáveis pela contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo tratamento e destinação final destes resíduos sólidos e rejeitos.

Especificamente em relação à responsabilidade compartilhada pela destinação adequada, que envolve a reutilização do produto, a PNRS impõe a todos os operadores do mercado, como ditado em seu art. 31, o seguinte

Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange:

I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;

b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;

II - divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;

III - recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada,

no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;  
IV - compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não incluídos no sistema de logística reversa. (BRASIL, 2010)

Esta previsão descortina a existência de mecanismos inseridos na própria compreensão da responsabilidade compartilhada, que se direcionam as hipóteses de reciclagem e logística reversa, esta última, em relação a produtos como agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleo lubrificantes, lâmpadas fluorescentes e resíduos eletroeletrônicos.

Nestes casos, o descarte feito pelo consumidor final se dá a partir da estruturação de um conjunto de ações e procedimentos destinados a facilitar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos aos geradores, para que sejam tratados ou reaproveitados em seu próprio ciclo produtivo ou no ciclo produtivo de outros produtos.

A eficácia e efetividade deste instrumento de coleta denominado logística reversa está diretamente relacionada à aplicação do princípio da informação, na medida em que é inegavelmente reduzido o número de pessoas que conhecem a forma correta de descartar tais produtos, normalmente optando pela forma incorreta, ou seja, no solo ou juntamente com outros rejeitos.

Pela logística reversa, o que se torna rejeito para o consumidor final e não deve ser dispensado aleatoriamente no meio ambiente, deve ser recolhido/coletado pelos antecedentes da cadeia produtiva, que no caso do ciclo do produto, se caracteriza como sujeito gerador.

Ainda no tocante à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos e rejeitos, a Política Nacional de Saneamento Básico – PNSB -, considerou como unidades de destinação final aterros controlados, aterros sanitários, unidades de compostagem, unidades de tratamento por incineração, unidades de triagem para reciclagem, vazadouros a céu aberto, vazadouros em áreas alagáveis, locais não fixos (na edição de 2000) e outras unidades de destinação. Além disso, a PNSB dividiu a destinação final em duas categorias: “destinados a este município” e “destinados a outro município”.

A importância destes instrumentos de seleção de resíduos e rejeitos será

determinante para definir tanto as ações especificamente voltadas para a destinação dos resíduos, ou mesmo, pela disposição ambientalmente adequada dos rejeitos, o que leva ao problema da inexistência em grande escala destes locais apropriados para receberem aquilo que foi descartado pelo usuário, por ser considerado sem utilidade final.

Percebe-se que a ferramenta trazida pela PNRS não pode ser atribuída como ações a serem praticadas exclusivamente pelo Estado, ao contrário, o sucesso da política está em conseguir que todos se mobilizem e colaborem para o atingimento das metas traçadas.

Todavia, o que se extrai do texto legislativo é a ausência de previsão de práticas educativas voltadas para a formação do cidadão ativo, consciente de que é o elemento fundamental para atingir o ideal de qualidade de vida e bem estar de todos, reconhecendo a finitude dos recursos naturais e bem assim que o problema dos resíduos sólidos não se restringe a uma parcela da sociedade, mas sim a todos coletivamente.

Para que este ideal seja atingido, há que se desenvolver o cidadão ambientalmente ético, que modifica suas práticas e condutas em prol do meio ambiente, pela consciência efetiva de que é o senhor de seu destino e de que ao tempo em que tem obrigação em relação à coletividade, também pode dela exigir a reciprocidade de comportamento, e com isso, alcançar a plenitude do exercício da cidadania. (RIBEIRO *in* PINSKY, 2014)

O contrário disso é sem dúvida a manutenção de um problema crônico, ou seja, da inércia de todos diante das necessidades de preservação do meio ambiente. Essa conduta leva ao surgimento de outros dilemas, como é o caso dos vazadouros, conhecidos como lixões, onde o descarte dos rejeitos é feito normalmente a céu aberto, e resultou na previsão pela PNRS do compromisso de extinção destes ambientes inóspitos, no prazo de quatro anos contados a partir da promulgação da lei. Este é o tema do próximo tópico.

### **3.2.2 A proposta de erradicação dos lixões**

Como visto anteriormente, a lei que introduziu a PNRS traz como uma de

suas metas a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos, sendo que tal sentido é dado a partir da ideia de criação de locais apropriados para aquilo que se tornou rejeito, e, portanto, não possui capacidade de ser reaproveitado para outros fins.

Desta feita, a lei considera como ambientalmente adequado para esta atividade de disposição de rejeitos, os chamados aterros sanitários, assim considerados os ambientes especificamente preparados para receber um amplo número de resíduos que não receberam destinação econômica proveitosa, de modo que a PNRS definiu o dia 02 de agosto de 2014 como data máxima para extinção dos lixões, por serem notoriamente reconhecidos como ambientalmente inadequados para comportarem rejeitos de qualquer natureza ou origem, principalmente pela sua nocividade ao solo e meio ambiente.

O caminho para se chegar à concepção de rejeito, advém do esgotamento das possibilidades de reuso econômico do resíduo, passando a ser classificado como imprestável para outros fins, recebendo, com isso, a destinação para aterros sanitários.

Ocorre, todavia, que apesar da lei dispor sobre a necessidade de criação de locais ambientalmente preparados para receber os rejeitos, na realidade, o país ainda conta na sua grande maioria, com a ausência destes ambientes.

A PNRS tem como prioridades a redução do volume de resíduos gerados, a ampliação da reciclagem, aliada a mecanismos de coleta seletiva com inclusão social de catadores e a extinção dos lixões. Além disso, como tratado anteriormente, prevê a implantação de aterros sanitários que receberão apenas rejeitos, isto é, aquilo que, em última instância, não pode ser aproveitado.

Esses aterros são considerados ambientalmente adequados para disposição dos rejeitos, uma vez que deverão ser preparados com manta impermeável para evitar a contaminação do solo, enquanto o chorume - líquido liberado pela decomposição do lixo -, deverá ser tratado. Simultaneamente, o gás metano que resulta da decomposição do lixo, e que tem risco de explosão, terá que ser queimado. (MMA, 2010)

Atualmente no Brasil, segundo pesquisa da ABRELPE (2014) e do Ministério do Meio Ambiente (2014), mesmo com o fim do prazo de quatro anos para as cidades brasileiras adequarem sua gestão do lixo às regras da PNRS, somente 2.202 municípios, de um total de 5.570, estabeleceram medidas para garantir a

destinação adequada do lixo que não pode ser reciclado ou usado em compostagem.

Importante recordar que a lei prevê além da extinção dos lixões do país, a implantação da reciclagem, reuso, compostagem, tratamento do lixo e coleta seletiva nos municípios e no Distrito Federal.

Se a lei fosse realmente cumprida, com o descumprimento da meta estabelecida, as prefeituras com lixo a céu aberto poderiam responder por crime ambiental, com aplicação de multas de até R\$ 50 milhões, além do risco de não receberem mais verbas do governo federal. (PNRS, 2010)

Os relatórios de diagnóstico da situação dos RSU no Brasil, produzidos pelo IPEA (2012), revelam que os municípios que não terão o aterro sanitário a tempo de se enquadrar na lei estão espalhados por todas as regiões do Brasil, e ainda, há cidades que sequer elaboraram seus planos de adequação, como é o caso do Distrito Federal.

Exemplo disso é o caso do estado do Rio Grande do Norte, onde somente Mossoró e a Região Metropolitana de Natal têm aterros, e de Alagoas, que dos 102 municípios que formam o estado, apenas a capital conseguiu acabar com o lixão e criar um aterro, como previsto na lei. (ABRELPE, 2014)

O estado do Rio de Janeiro, por sua vez, tem 93% do lixo indo para destinação correta, mas, ainda assim, tem vinte lixões que precisam ser desativados, enquanto que o estado de São Paulo também tem municípios com lixões irregulares, como é o caso de Presidente Prudente e Ourinhos. (ABRELPE, 2014)

Não é diferente em relação ao Distrito Federal que em 2014 estava licitando a construção das células protegidas de seu novo aterro sanitário, enquanto mantém seus rejeitos e resíduos indo para um lixão, sem nenhum tratamento, um dos maiores da América Latina. (ABRELPE, 2014)

Segundo levantamento da ABRELPE (2014), 60% dos municípios não cumprem a lei e diante do quadro, fala-se em prorrogação do prazo, sendo que nenhuma sanção foi aplicada até o presente momento.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, o cumprimento das metas da PNRS e o uso de seus instrumentos ajudariam o país a reciclar 20% dos resíduos já em 2015. Porém, dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS -, referentes a 2012 e que são os mais recentes, apontam que só 3,1% do lixo

gerado no país naquele ano foi destinado à coleta seletiva e que 1,5% dos resíduos domiciliares e públicos foram recuperados. (MMA, 2014)

Naquele ano, o Brasil gerou 62,7 milhões de toneladas de resíduos sólidos e coletou 57,9 milhões de toneladas deste total, de modo que, segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - a ABRELPE, 42% do montante coletado teve destinação inadequada e em 3.352 cidades os detritos foram encaminhados para lixões ou aterros controlados, que na verdade, para especialistas, são apenas lixões um pouco melhorados.

Esses dados revelam que o país está longe de atingir a meta esperada, e com isso, de dar efetividade à PNRS, especialmente considerando que um dos instrumentos da lei é a criação, pelos estados e municípios, de seus próprios planos de gestão de resíduos sólidos.

Entretanto, de acordo com informações contidas no próprio sitio do MMA, atualmente apenas três estados possuem plano de resíduos sólidos: Ceará, Maranhão e Rio de Janeiro. (MMA, 2014)

A situação do Distrito Federal não é diferente, não foi elaborado o seu plano de gestão de resíduos sólidos e, ainda, tem em operação, desde a década de 1960, o Lixão do Jóquei, também conhecido como Lixão da Estrutural, apontado pelo Atlas do Lixo publicado pelo D Waste, como um dos 50 maiores lixões do mundo, no qual estima-se estejam acumuladas cerca de 33 milhões de toneladas de resíduos. (SLU, 2015)

Este lixão, reitera-se, ambientalmente inadequado para receber resíduos e rejeitos, recebe atualmente 100% do lixo gerado no Distrito Federal, aproximadamente 2.500 toneladas por dia de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU e entre 6.000 e 8.000 toneladas/dia de resíduos da construção civil, excetuando os Resíduos dos Serviços de Saúde – RSS, eletroeletrônicos e pneumáticos. (SLU, 2015)

Tanto o Distrito Federal, como estados e municípios alegam falta de verba e, como visto, pleiteiam prorrogação do prazo previsto na Lei, de modo que a consolidação do fim dos lixões no Brasil é uma realidade ainda longe de ser alcançada. Discute-se na Câmara dos Deputados não ser possível impor prazos iguais a todos os municípios, afinal, cada um deles possui uma realidade econômica diferente. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014)

Essa dificuldade reforça o erro na construção da própria política,

fragilizando-a enquanto instrumento de solução dos problemas ambientais graves causados pelos resíduos urbanos e sua destinação e disposição inadequada, na medida em que efetivamente não foram consideradas, antecipadamente, as dificuldades para cumprimento do prazo, diante da quantidade de lixões ativos no país.

Não são raras as propostas fundamentadas na criação de um cronograma em escala para atender as normas da lei, com prazos diferentes conforme o número de habitantes dos municípios, dentre elas destacando-se a da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE -, de modo que aqueles com mais de 200 mil habitantes devem elaborar plano de saneamento, com disposição ambientalmente adequada até dezembro de 2015, enquanto que as cidades de 50 a 200 mil habitantes teriam até final de 2016. O prazo para aqueles com menos de 50 mil moradores seria dezembro de 2017. (ASSEMAE, 2014)

Em novembro de 2014, o Poder Executivo vetou o trecho da medida provisória 651 aprovada pelo Congresso que previa a ampliação em mais quatro anos do prazo para municípios acabarem com lixões.

O tema havia sido incluído pelos parlamentares em uma MP que tratava de incentivos à economia através de desonerações de folha, todavia, a partir do reconhecimento de que eventual prorrogação de prazos, da forma como prevista, iria contrariar o interesse público, por adiar a consolidação de aspecto importante da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a mesma foi vetada e o tema rejeitado.

A imposição do veto decorreu, ainda, de acordo realizado no plenário do Senado Federal com as lideranças parlamentares, que se comprometeram a apresentar alternativa para a solução da questão, como esclareceu há época o vice-presidente da República Michel Temer, em sua justificativa do veto publicada no Diário Oficial da União, em 14 de novembro de 2014.

Vencida a possibilidade de prorrogação por este caminho, os municípios estão em articulação com o Ministério Público Federal para estabelecer uma estratégia de negociação dos prazos de encerramento dos lixões por meio de Termos de Ajustamento de Conduta – TAC -, com as prefeituras.

Em matéria publicada no sítio do MMA, no dia 5 de agosto de 2014, a Ministra Izabella Teixeira afirmou que apesar do governo não propor prorrogação dos prazos, é favorável ao debate sobre o aperfeiçoamento da lei. (MMA, 2014)

Na reportagem, acrescenta a Ministra que

é necessário que sejam levadas em conta dificuldades de municípios pequenos, muitas vezes remotos, nem sempre em situação econômica favorável para implantar as ações necessárias. A maior parte do lixo é gerada nas grandes cidades, e a discrepância de volume produzido é muito grande, considerando o porte do município. Quase metade do volume total (que corresponde a mais de 300 mil toneladas de resíduos por dia) são produzidos por 5% dos municípios, um total de 299 cidades. (MMA, 2014)

Nota-se, com isso, que no momento em que se deveria comemorar a total implementação da PNRS, efetivamente, identifica-se o retrocesso de todo o fundamento que lhe deu origem, trazendo à tona a evidência de que a mesma surgiu sem a necessária reflexão sobre todas as peculiaridades que o tema comporta, especialmente, das discrepantes realidades regionais do país e sua dimensão continental.

E isso se agrava na medida em que já se aplicavam no Brasil as regras da Lei de Saneamento Básico – Lei 11.445/2007, que foi uma das instrumentadoras da própria PNRS, de modo que já havia previsão de que os municípios de pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes, poderiam elaborar planos simplificados de gestão integrada de resíduos sólidos. Referidos planos permitem que eles obtenham recursos do Governo Federal, específicos para o manejo dos resíduos e a implantação da coleta seletiva. Segundo o IBGE, até 2013, 1865 municípios haviam declarado possuir planos de gestão integrada de resíduos sólidos nos termos da PNRS, porém pelos diagnósticos realizados pelo IPEA (2012) efetivamente, muitos deles, apesar de terem seus próprios planos simplificados, não o implementaram adequadamente.

Nesse sentido, o que se identifica na maior parte dos municípios brasileiros, de fato, são modelos antiquados, absolutamente errôneos quanto à disposição final dos resíduos ambientalmente adequada, com acúmulo a céu aberto e ausência de projetos que visem o controle da contaminação do solo, da água, do ar, além de problemas de saúde pública relacionadas a estes cenários. (ABRELPE, 2014)

De toda sorte, e apesar do respaldo legislativo, enfrenta-se como maior dificuldade a ausência de cultura e bem assim de recursos financeiros específicos e suficientes para a total implementação da PNRS, fazendo com que o poder público, que é o principal responsável pela destinação final adequada desses resíduos, não consiga promover o modelo apropriado de disposição.

Mas não somente isso, falta vontade política para priorização do tema ambiental e cumprimento das metas estabelecidas na PNRS, as quais envolvem

ações sistêmicas e institucionais, mobilização social e mudança de comportamento de todos diante do problema do lixo e de sua disposição adequada.

De toda forma, a dificuldade não é enfrentada somente por pequenos municípios, mas também por estados de economia fortalecida, os quais, apesar de avançarem na implementação da política, ainda não alcançaram a integralidade dos compromissos nela estabelecidos, o que será ilustrado nos tópicos a seguir que trazem a análise dos resultados da PNRS apurados no Distrito Federal e no Brasil.

### 3.3 RESULTADOS DA PNRS NO DISTRITO FEDERAL

Um dos compromissos estabelecidos pela PNRS é a criação por estados, municípios e o Distrito Federal, até agosto 2012 de seus Planos Regionais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PRGIRS, cuja finalidade é a adequação da norma federal às peculiaridades regionais e como já mencionado, da adoção de estratégias da responsabilidade compartilhada e de extinção dos lixões até agosto de 2014.

Ainda que se fale na ousadia dos prazos firmados pela lei e confirmados pelo Decreto nº 7.404 de dezembro de 2010 que o regulamenta, no caso do Distrito Federal e da maioria dos estados e municípios do país, não houve o cumprimento da normativa, o que dificulta sejam alcançados os objetivos da lei federal. Nesse sentido, estabelece a PNRS o seguinte

Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

[...]

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, [...]. (BRASIL, 2010)

A importância da elaboração dos PRGIRS encontra-se na necessidade de definição das estratégias locais para implementação da PNRS, adequando-se à lei

federal em consonância com as peculiaridades regionais, e bem assim, ao próprio porte local e quantitativo de geração de RSU, no sentido de atingimento das metas e objetivos específicos voltados à qualidade ambiental e solução do problema do lixo.

O Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, prevê a criação do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, com a finalidade de apoiar a estruturação e implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da articulação dos órgãos e entidades governamentais, de modo a possibilitar o cumprimento das determinações e das metas previstas na lei, cuja coordenação está a cargo do Ministério do Meio Ambiente.

As competências do Comitê Interministerial estão previstas no art. 4º, do referido Decreto, e se funda nas seguintes atribuições,

Art. 4º Compete ao Comitê Interministerial:

- I - instituir os procedimentos para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, observado o disposto no art. 15 da Lei nº 12.305, de 2010;
- II - elaborar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, observado o disposto no art. 15 da Lei nº 12.305, de 2010;
- III - definir as informações complementares ao Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Perigosos, conforme o art. 39 da Lei nº 12.305, de 2010;
- IV - promover estudos e propor medidas visando a desoneração tributária de produtos recicláveis e reutilizáveis e a simplificação dos procedimentos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas à movimentação de produtos e embalagens fabricados com estes materiais;
- V - promover estudos visando a criação, modificação e extinção de condições para a utilização de linhas de financiamento ou creditícias de instituições financeiras federais;
- VI - formular estratégia para a promoção e difusão de tecnologias limpas para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos;
- VII - incentivar a pesquisa e o desenvolvimento nas atividades de reciclagem, reaproveitamento e tratamento dos resíduos sólidos;
- VIII - propor medidas para a implementação dos instrumentos e efetivação dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- IX - definir e avaliar a implantação de mecanismos específicos voltados para promover a descontaminação de áreas órfãs, nos termos do art. 41 da Lei nº 12.305, de 2010;
- X - implantar ações destinadas a apoiar a elaboração, implementação, execução e revisão dos planos de resíduos sólidos referidos no art. 14 da Lei nº 12.305, de 2010; e
- XI - 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. (BRASIL, 2010)

No mesmo sentido, prevê o decreto que na gestão e gerenciamento de

resíduos sólidos, por meio da elaboração de PRGIRS, deverá ser observada uma determinada ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, o que comporta a extinção dos lixões no prazo previsto na PNRS e a criação de espaços ambientalmente preparados para receber os rejeitos.

Em 2011, o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano - SRHU/MMA, publicou um guia para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, no intuito de nortear a atuação dos demais entes federados quando da confecção de seus regramentos e estratégias.

Na justificativa de necessidade de sua formulação, o guia traz o seguinte esclarecimento

Nos últimos cinquenta anos o Brasil se transformou de país agrário num país urbano, concentrando, em 2010, 85% da sua população nas cidades. O crescimento das cidades brasileiras não foi acompanhada pela provisão de infraestrutura e de serviços urbanos, entre eles os serviços públicos de saneamento básico, que envolvem o abastecimento de água potável; coleta e tratamento de esgoto sanitário; estrutura para a drenagem urbana e o sistema de gestão e manejo dos resíduos sólidos.

Com a redemocratização e a Constituição de 1988, ocorreu uma reformulação institucional e legislativa que promoveu um processo de transformação, para melhor, da vida nas cidades: o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que estabeleceu novos marcos regulatórios; e regulamentos de gestão urbana como as leis de saneamento básico e de resíduos sólidos. Estes, se implementados corretamente, poderão num horizonte razoável de tempo, resgatar a capacidade de administrar os serviços públicos urbanos de maneira mais eficiente, incorporando e definindo responsabilidades de forma compartilhada com todos os que fazem girar a roda das atividades econômicas.

O poder público não é mais o único responsável por “cuidar” dos serviços urbanos, agora se pode dividir responsabilidades e compartilhar tarefas para solucionar boa parte dos problemas ambientais causados pela grande concentração de atividades nos ambientes urbanos. (MMA, 2011)

Trata-se da aplicação da responsabilidade compartilhada, que engloba todos os elementos da cadeia de produção e consumo, mas especialmente envolve a participação da sociedade, por meio da conscientização quanto à necessária mudança de atitude do cidadão em prol de sua própria qualidade de vida.

E nesse ponto, tem-se o quão fundamental é a ideia de cidadania ativa, representativa do indivíduo colaborativo com o destino da sociedade em que vive e

solidário com os demais integrantes da coletividade, na medida em que identifica a relação de causa e efeito de suas condutas para atingir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tanto o decreto, quanto os trabalhos desenvolvidos pelo Comitê Interministerial estabelecem um conteúdo mínimo a ser observado nos planos regionais, o que se observa na tabela abaixo:

**Tabela 2: CONTEÚDO MÍNIMO DOS PLANOS ESTADUAIS DE RESÍDUOS SÓLIDOS - PERS**

1	Projeto de mobilização social e divulgação
2	2. Panorama dos resíduos sólidos no estado a) Diagnóstico da gestão dos resíduos sólidos b) Caracterização socioeconômica e ambiental do estado c) Atividades geradoras de resíduos sólidos d) Situação dos resíduos sólidos e) Áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos e áreas órfãs
3	Estudo de regionalização e proposição de arranjos intermunicipais a) Áreas potencialmente favoráveis para a destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos b) Critérios de agregação de municípios para a identificação dos arranjos
4	Estudos de prospecção e escolha do cenário de referência
5	Diretrizes e estratégias para a implementação do PERS
6	Metas para a gestão dos resíduos sólidos
7	Programas, projetos e ações
8	Investimentos necessários e fontes de financiamento
9	Sistemática de acompanhamento, controle e avaliação da implementação do PERS

Fonte: "Orientações Gerais para Elaboração dos Planos Estaduais" de Resíduos Sólidos disponível no sítio eletrônico: [http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu\\_urbano/](http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/)

Interessante observar que a ordem de prioridade a ser prevista nos planos regionais refere-se à mobilização social e divulgação das ações adotadas pelo estado, município, ou como é o caso do presente trabalho, do Distrito Federal. Os resultados apurados na localidade, todavia, remetem à conclusão da grave omissão do poder público ao não priorizar a criação de seu plano de gerenciamento de resíduos sólidos, e com isso, comportar ações efetivas e eficazes para modificar o comportamentos da população e sua mobilização para atingimento dos objetivos e metas da PNRS.

Inegavelmente, o Brasil conta, nos dias atuais, com um arcabouço legal bastante abrangente que estabelece diretrizes para a gestão dos resíduos sólidos, por meio da PNRS, e para a prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, por meio da Lei Federal de Saneamento Básico (BRASIL, 2007).

Existe, ainda, com total apoio do MMA e absolutamente legítimo, desde 2005, lei que permite estabilizar as relações de cooperação federativa para a prestação desses serviços, por meio da Lei de Consórcios Públicos. (BRASIL, 2005)

O MMA, concluiu, ainda, seu Plano Nacional sobre Mudança do Clima, com algumas diretrizes e metas que envolvem os resíduos sólidos, sendo, pois, de fundamental importância que os agentes públicos tomem conhecimento e se apropriem do conteúdo destas leis quando da elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, mas de forma ainda mais incisiva, que priorizem a elaboração de seus planos e busquem solucionar a questão dos resíduos sólidos urbanos, pois é por intermédio desses planos que são estabelecidas as estratégias de ação voltadas à responsabilidade compartilhada e criação de aterros sanitários.

A despeito, todavia, de todas essas considerações, o Distrito Federal não priorizou tais questões. Tanto é assim, que em 14 de agosto de 2014, em face da omissão do DF, e atraso em mais de dois anos para elaboração de seu plano regional, o Ministério Público, por intermédio da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente – PRODEMA, instaurou procedimento administrativo contra o governo local e concedeu-lhe o prazo de 30 dias para informar a promotoria sobre a elaboração do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos do DF, já que nem todas as diretrizes da lei federal foram contempladas no atual Plano Diretor de Resíduos Sólidos - PDRS/DF, aprovado pelo Decreto nº 29.399, de 14 de agosto de 2008, principalmente considerando que ela norma é anterior à edição da PNRS. (PRODEMA, 2014)

Apesar da atuação do Ministério Público, somente em 18 de março de 2015, aconteceu a primeira Assembleia Ordinária do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e Águas Pluviais da região Metropolitana do DF e GO - CORSAP DF/GO -, no Salão Nobre do Palácio do Buriti, em Brasília. Goiás esteve representado pela secretária do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, Jacqueline Vieira da Silva, cuja pauta principal foi a celebração do Contrato de Rateio para o funcionamento do CORSAP, o Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PRGIRS), o Planejamento de 2014, alterações no Estatuto e apresentação da equipe, tendo sido aprovados com unanimidade.

Como visto, a elaboração do PRGIRS envolve, com total prioridade, a realização de mobilização social para a questão dos resíduos, mas também, a

realização de diagnósticos da situação dos resíduos sólidos para que assim o gestor público elabore seu planejamento de forma adequada.

Entretanto, vale recordar que o país, antes mesmo da edição da PNRS, contava com a Lei Federal de Saneamento Básico, Lei 11.445/2007, que aborda o conjunto de serviços de abastecimento público de água potável; coleta, tratamento e disposição final adequada dos esgotos sanitários; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, além da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos.

A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos considerados na lei como serviços públicos são compostos pelas atividades de: coleta, transbordo e transporte dos resíduos; triagem para fins de reuso ou reciclagem; tratamento, incluindo compostagem, e disposição final dos resíduos. Refere-se também ao lixo originário da varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros serviços de limpeza pública urbana, relacionados no art. 3º da Lei.

Tais previsões levam à compreensão de que a atuação deficitária do poder público quanto à solução do problema dos resíduos sólidos não é recente, nem mesmo se resume aos ditames da PNRS, as sim, advém de longa data, com a inobservância da obrigação de garantir saneamento básico nas cidades.

No DF não foi diferente, ainda que tratando-se de cidade planejada, porém, que se caracteriza pelo crescimento desordenado, apresentando, apesar de bastante nova, problemas sérios quando analisadas seus levantamentos a respeito dos resíduos sólidos urbanos.

Assim, de modo bastante pioneiro, o Sistema Limpeza Urbana – SLU, em 2014, realizou diagnóstico sobre os resíduos urbanos na localidade, o que foi trazido a público em março de 2015.

No que diz respeito ao recorte da presente dissertação, especificamente concentrado às ações do poder público voltadas à implementação das ferramentas da responsabilidade compartilhada e da meta de extinção dos lixões até agosto de 2014, a leitura do relatório não é promissora.

O SLU atende ao cidadão com serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos em todas as suas dezenove regiões administrativas do Distrito Federal. Sua população em 2010, data da realização do último Censo do IBGE, era de 2.570.160 habitantes, e aplicando a previsão do índice de crescimento populacional do referido instituto, estima-se uma população equivalente a 2.883.559 habitantes em 2014. (IBGE, 2010)

**Tabela 3: DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DO DF POR REGIÃO ADMINISTRATIVA**

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	ANO 2010	
	Valor absoluto	%
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<b>2.570.160</b>	<b>100,00</b>
1. Brasília	209.855	8,17
2. Gama	135.723	5,28
3. Taguatinga	361.063	14,05
4. Brazlândia	57.542	2,24
5. Sobradinho	210.119	8,18
6. Planaltina	171.303	6,67
7. Paranoá	53.618	2,09
8. Núcleo Bandeirante	43.765	1,70
9. Ceilândia	402.729	15,67
10. Guará	142.833	5,56
11. Cruzeiro	81.075	3,15
12. Samambaia	200.874	7,82
13. Santa Maria	118.782	4,62
14. São Sebastião	100.659	3,92
15. Recanto das Emas	121.278	4,72
16. Lago Sul	29.537	1,15
17. Riacho Fundo	71.854	2,80
18. Lago Norte	41.627	1,62
19. Candangolândia	15.924	0,62

Fonte: IBGE, 2010

Trata o SLU de uma autarquia do Governo do Distrito Federal vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, sendo que por força do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, da Lei Distrital nº 5.418, 24 de novembro de 2014, da Lei nº 5.275, de 27 de dezembro de 2013, e nos termos das Leis Federais nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, tem como finalidade a gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos.

Aponta o relatório que entre os serviços prestados, se destacam: **a.** Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos; **b.** Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos; **c.** Coleta e Transporte Manual de Entulhos; **d.** Coleta e Transporte Mecanizado de Entulhos; **e.** Varrição Manual de Vias e Logradouros; **f.** Varrição Mecanizada de Vias; **g.**

Lavagem de Vias; **h.** Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos; **i.** Pintura de Meio-Fio, **j.** Catação Manual de Papéis e Plásticos em Áreas Verdes; **k.** Transferência de Rejeitos; **l.** Serviços Diversos; **m.** Tratamento e Destinação Final.

Com o novo governo, em 01 de janeiro de 2015, foi criada a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, cuja meta prioritária, segundo o relatório, é o desenvolvimento da política de não geração e reutilização dos resíduos junto à população, aperfeiçoar a coleta seletiva, ampliar a reciclagem e melhorar o percentual de tratamento dos resíduos, dar destinação ambientalmente adequada e reduzir resíduos sólidos urbanos, além de fazer a disposição final dos rejeitos em aterros sanitários.

O relatório aponta que 100% dos resíduos coletados no Distrito Federal, por qualquer dos sistemas adotados pelo SLU, são destinados ao Lixão do Jóquei, também conhecido como Lixão da Estrutural, uma vez que está localizado próximo ao Plano Piloto, entre o Parque Nacional de Brasília e a Cidade Estrutural.

O Lixão do Jóquei tem sido utilizado como área para a disposição final de resíduos no solo desde a década de 1960, e recebe aproximadamente 2.500 toneladas por dia de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU e entre 6.000 e 8.000 toneladas/dia de resíduos da construção civil.

Não há no relatório qualquer indicação de ações voltadas para a informação da população do DF quanto às condutas a serem adotadas individual e coletivamente para que se alcancem as metas indicadas na PNRS, especialmente no que diz respeito à responsabilidade compartilhada, com a adoção por cada cidadão da prática de seleção dos resíduos gerados em domicílio.

Ainda que uma das principais ferramentas da responsabilidade compartilhada seja a não geração de rejeitos, a partir da redução do consumo exagerado, na verdade a análise do relatório disponibilizado pelo serviço de limpeza urbana revela que sem a participação efetiva de todos os envolvidos na cadeia produtiva pré e pós consumo, efetivamente não se atingirão as metas desenhadas na lei federal que introduziu a PNRS.

Sobre o tema coleta de resíduos sólidos, o relatório apresenta os dados contidos na Tabela 4: Tipo de Coleta, com dados obtidos em 2013, por domicílio.

Tabela 4: TIPO DE COLETA EM VALORES ABSOLUTOS E RELATIVOS

Distrito Federal e Regiões Administrativas	Total	Tipo de Coleta				
		Serviço de limpeza urbana	SLU com coleta seletiva	Queimado ou enterrado	Jogado em local impróprio	Outro destino
<b>Valores Absolutos</b>						
Plano Piloto	76.919	20.761	56.026	0	33	99
Gama	38.775	37.136	0	86	216	1.337
Taguatinga	66.702	66.660	0	0	0	42
Brazlândia	15.035	14.668	33	267	67	0
Sobradinho	18.518	18.291	0	0	0	227
Planaltina	50.332	50.176	0	145	11	0
Paranoá	12.650	12.594	0	0	0	56
Núcleo Bandeirante	7.315	7.256	0	0	59	0
Ceilândia	127.407	118.017	0	112	2.894	6.384
Guará	38.770	35.008	2.137	0	0	1.625
Cruzeiro	10.232	10.126	106	0	0	0
Samambaia	63.955	63.955	0	0	0	0
Santa Maria	33.532	32.844	0	49	0	639
São Sebastião	27.665	27.166	0	0	55	444
Recanto das Emas	36.942	35.702	0	44	0	1.196
Lago Sul	8.580	3.332	5.216	0	0	31
Riacho Fundo	11.244	10.932	0	0	0	312
Lago Norte	10.962	8.929	1.973	0	20	40
Candangolândia	4.616	4.568	0	0	0	48
Águas Claras	38.401	37.579	362	0	0	460
Riacho Fundo II	10.806	10.806	0	0	0	0
Sudoeste/Octogonal	22.062	12.025	10.037	0	0	0
Varjão	2.491	2.491	0	0	0	0
Park Way	5.404	4.338	727	0	0	339
SCIA - Estrutural	8.892	8.339	0	0	0	553
Sobradinho II	26.692	25.626	0	0	0	1.066
Jardim Botânico	7.490	2.951	4.524	15	0	0
Itapoã	16.200	16.114	0	36	0	50
S I A	537	528	10	0	0	0
Vicente Pires	19.690	16.012	0	0	0	3.678
Fercal	2.313	2.272	5	5	15	15
<b>Distrito Federal</b>	<b>821.130</b>	<b>717.199</b>	<b>81.158</b>	<b>761</b>	<b>3.370</b>	<b>18.643</b>
<b>Valores Relativos (%)</b>						
Plano Piloto	100,00	27,88	71,94	0,00	0,04	0,13
Gama	100,00	95,77	0,00	0,22	0,56	3,45
Taguatinga	100,00	99,94	0,00	0,00	0,00	0,06
Brazlândia	100,00	97,56	0,22	1,78	0,44	0,00
Sobradinho	100,00	98,77	0,00	0,00	0,00	1,23
Planaltina	100,00	99,67	0,00	0,25	0,08	0,00
Paranoá	100,00	99,56	0,00	0,00	0,00	0,44
Núcleo Bandeirante	100,00	99,20	0,00	0,00	0,80	0,00
Ceilândia	100,00	85,43	0,00	0,12	3,81	10,63
Guará	100,00	90,30	5,51	0,00	0,00	4,19
Cruzeiro	100,00	98,96	1,04	0,00	0,00	0,00
Samambaia	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Santa Maria	100,00	97,95	0,00	0,15	0,00	1,91
São Sebastião	100,00	98,20	0,00	0,00	0,20	1,60
Recanto das Emas	100,00	96,64	0,00	0,12	0,00	3,24
Lago Sul	100,00	38,84	60,80	0,00	0,00	0,36
Riacho Fundo	100,00	97,23	0,00	0,00	0,00	2,77
Lago Norte	100,00	81,45	18,00	0,00	0,18	0,36
Candangolândia	100,00	98,96	0,00	0,00	0,00	1,04
Águas Claras	100,00	96,76	1,38	0,00	0,00	1,86
Riacho Fundo II	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sudoeste/Octogonal	100,00	54,51	45,49	0,00	0,00	0,00
Varjão	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Park Way	100,00	80,27	13,45	0,00	0,00	6,28
SCIA - Estrutural	100,00	93,78	0,00	0,00	0,00	6,22
Sobradinho II	100,00	96,00	0,00	0,00	0,00	4,00
Jardim Botânico	100,00	39,40	60,40	0,20	0,00	0,00
Itapoã	100,00	98,67	0,00	0,22	0,00	1,11
S I A	100,00	98,19	1,81	0,00	0,00	0,00
Vicente Pires	100,00	81,32	0,00	0,00	0,00	18,68
Fercal	100,00	98,22	0,22	0,22	0,67	0,67
<b>Distrito Federal</b>	<b>100,00</b>	<b>87,34</b>	<b>9,88</b>	<b>0,09</b>	<b>0,41</b>	<b>2,27</b>

Fonte: Codeplan – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/DF-2013

Com isso, nota-se, por exemplo, que a coleta seletiva, que é uma ferramenta de responsabilidade compartilhada, e se traduz na colaboração efetiva da população para alcançar o atingimento das metas traçadas, na grande maioria das regiões administrativas do DF, ainda é incipiente.

Na mesma medida, há região administrativa em que, além de não se fazer coleta seletiva, ainda aproximadamente 15% do lixo é disposto de forma totalmente inadequada, grande parte jogado a céu aberto, como é o caso de Ceilândia.

Com isso, a despeito da previsão da PNRS de extinção dos lixões, a capital federal está longe de cumprir a meta. O SLU adiou por duas vezes o fechamento do lixão, inclusive afirmando que seu fechamento só deve ocorrer depois que o aterro sanitário de Samambaia ficar pronto, o que deveria ter acontecido em dezembro de 2014, porém também não aconteceu.

O impasse decorreu, segundo o SLU, da suspensão do processo licitatório pelo Tribunal de Contas da União – TCU -, em razão de dúvida em referência ao pagamento de insalubridade de uma das empresas contratadas, havendo necessidade de adequação do edital. (TCU, 2014)

Mostra o relatório que para implantação do Aterro Sanitário Oeste, foram realizados três convênios com a Novacap para a contratação das obras de infraestrutura e um com a Caesb para o tratamento do chorume. Com relação às células para a disposição final dos rejeitos, foi realizado certame licitatório conforme cronologia apresentada a seguir.

**Tabela 5: CRONOLOGIA DA IMPLANTAÇÃO DAS CÉLULAS PARA RECEBIMENTO DOS RESÍDUOS DO ATERRO OESTE**

07/12/2012	Início do Processo de Licitação
19/12/2012	Publicado o Aviso de Licitação nº 4/2012
29/01/2013	Recebimento da Decisão TCDF 310/2013 suspendendo a licitação
7/02/2013	Entrega ao TCDF da comprovação de inexistência de recurso
10/06/2013	Publicado Aviso de Licitação, Edital de Concorrência 01/2013
25/07/2013	Suspensão cautelar Decisão TCDF nº3.451/2013
28/07/2013	Mandado de Segurança em desfavor do TCDF
03/12/2013	Liberado andamento do certame
10/04/2014	Suspensão em razão da representação interposta pela Valor Ambiental TCDF Decisão nº1.636/2014
08/05/2014	Solicitação de abertura de novo prazo pelo TCDF Decisão nº2014/2014
21/05/2014	Publicado Aviso de Licitação, Edital de Concorrência 01/2013
10/09/2014	Homologação do resultado da licitação
11/09/2014	Suspensão cautelar Decisão TCDF nº4.548/2014 em razão da representação interposta pela Valor Ambiental
12/09/2014	Resposta enviada ao TCDF e solicitação de reconsideração

18/09/2014	Ofício nº729/2014-DIGER/SLU reitera os esclarecimentos
20/10/2014	Mandado de Segurança em desfavor do TCDF deferido
21/10/2014	Retomada das obras no Aterro
17/12/2014	Obras paralisadas por decisão da contratada

Fonte: SLU - Relatório do Diagnóstico de Resíduos Sólidos Distrito Federal (2014)

Efetivamente, o lixão a céu aberto existente no Distrito Federal, que recebe 100% dos resíduos e rejeitos, está distante de ser extinto, principalmente considerando que as obras do aterro sanitário estão paralisadas. Ademais, nota-se a tardia decisão dos agentes do poder público para iniciação do processo de contratação das empresas que realizariam esta grande obra, de modo que o início dos procedimentos se deu apenas pouco mais de dois anos antes do término do prazo para conclusão das obras.

Nota-se, ainda, que a implementação do aterro se deu sem que o governo do DF elaborasse seu PRGIRS, de modo que ainda não foram definidas as estratégias apropriadas para solução do problema do lixo e nem mesmo de sua disposição final ambientalmente adequada.

O mesmo relatório não levanta quais as ações efetivas do poder público local para implementação do plano de gerenciamento dos resíduos e nem mesmo quais as práticas educativas que serão utilizadas para mobilização da sociedade quanto à realização da coleta seletiva.

Ao contrário, a leitura da Tabela 3 revela que a coleta seletiva é incipiente, o que mantém a sobrecarga de envio de resíduos e rejeitos sem separação adequada para o lixão. Ademais, várias são as regiões indicadas na referida tabela que mostram que em 19 das 32 localidades em que o SLU realiza coleta de resíduos, não há a coleta na modalidade seletiva, de modo que em 59,37% das unidades atendidas pelo SLU não fazem coleta seletiva.

O relatório de diagnóstico também não traz resultados sobre a logística reversa, importante instrumento do PNRS, mas traz as seguintes ações a serem desenvolvidas pela autarquia, como mostra a tabela a seguir.

**Tabela 6: AÇÕES E PROJETOS EM ANDAMENTO**

<b>LEI DA CARREIRA</b>	Referência à ADIN que considera a Lei n.º 5.276/2013 inconstitucional por transposição de cargos. Em cumprimento à ADIN, foi publicado Decreto nº 36.308, de 26 de janeiro de 2015, dispondo sobre o retorno dos servidores à
------------------------	---

	carreira de Gestão de Resíduos Sólidos e a cessão de servidores para outros Órgãos.
<b>RESÍDUOS ELETRÔNICOS E PNEUMÁTICOS</b>	Em ação iniciada em 2011, o SLU recebe os resíduos eletrônicos, que antes eram destinados com lixo comum. Dessa forma, tais resíduos, com elevado valor de reaproveitamento e reciclagem e também com alto potencial de contaminação dos solos e das águas, passaram a ser recolhidos e destinados separadamente dos demais. Desde então já se somam mais de 12 toneladas de resíduos corretamente gerenciados. Da mesma forma, o SLU tem recolhido e destinado, somente este ano, mais de 650.000 pneus inservíveis lançados em áreas públicas ou encaminhados aos Núcleos de Limpeza do SLU pelos usuários. Assim, são evitadas a proliferação de diversas doenças, a exemplo da dengue. Vale ressaltar que a logística reversa dos pneumáticos e dos resíduos eletroeletrônicos são de responsabilidade dos geradores, conforme a Lei 12.305/2010, art. 33, inciso III e IV c/c art. 26, incisos III e VI da Lei Distrital 5.418/2014.
<b>USINA DE COMPOSTAGEM</b>	Há dois anos, o SLU prepara o processo de contratação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) visando à modernização e à ampliação das usinas implantadas responsáveis pela produção de compostos orgânicos. Maior produtor de composto orgânico na América Latina, o Distrito Federal visa ampliar sua rede de produção, modernizando-a com acréscimo de linha verde destinada aos restos orgânicos do comércio e produção de vegetais. A ação visa dar maior longevidade aos aterros por extrair mais recicláveis orgânicos e secos antes do processo de aterramento ser concluído. Hoje são processadas 600 toneladas dia e esse quantitativo pode ser dobrado com a ampliação das usinas. Atualmente o SLU é responsável pelo abastecimento de composto que atende à política da agricultura familiar e a pequenos produtores do DF. O composto produzido nas Usinas do SLU é certificado pelo Instituto Agrônomo (IAC), de Campinas. Os projetos arquitetônico e executivos de modernização das Usinas de Compostagem UTL e UCTL estão concluídos.
<b>MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA</b>	Para a modernização do ambiente tecnológico do SLU, estão sendo realizados investimentos para implementar os planos e projetos de gestão tecnológica. Com a aquisição dos hardwares e de novos softwares de mercado, o Órgão terá uma gestão mais efetiva e de forma on-line de todos os serviços, tais como: coletas; varrições; lavagem de monumentos; pinturas e outros. Com a implementação desses novos softwares, a gestão da prestação dos serviços será de forma automatizada, desde o monitoramento da execução dos serviços até o seu efetivo pagamento, bem como aplicação de penalidades (conforme cláusula contratual) na falta da execução ou na realização de parte dos serviços. Para a execução dessas ações, foi elaborado e publicado no DODF nº 60 de 25 de março de 2014 o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do SLU/DF, que determina as ações nesta área para o biênio 2014 - 2015.
<b>ATERRO SANITÁRIO OESTE</b>	Para implantação do Aterro Sanitário Oeste, foram realizados 3 convênios com a Novacap para a contratação das obras de infraestrutura e 1 com a Caesb para o tratamento do chorume.
<b>CENTROS DE TRIAGEM</b>	Como parte integrante do Programa de Coleta Seletiva, o SLU iniciou a construção de 4 IRRs nas suas áreas. Estão localizados na Asa Sul, em Ceilândia, no Gama e na Asa Norte. Os projetos incluem prédios com urbanização externa (estacionamento e acessos), estruturas metálicas com as respectivas esteiras, sala de treinamento, vestiário e refeitório. Está prevista a construção de 8 IRRs, com recursos do BNDES, em terrenos da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) objetos de cessão de uso para a Central de Cooperativas de Catadores do DF (Centcoop). Os projetos arquitetônicos e executivos foram elaborados pelo GDF e entregues à Centcoop no final de 2014. Preferencialmente, cinco dessas instalações serão construídas na região da Cidade Estrutural, de forma a aproveitar a vocação de grande contingente de catadores do local, habituados a obter

	trabalho e renda a partir da triagem e comercialização de materiais recicláveis do lixo. Cada Centro terá a capacidade de realizar a triagem de 30 toneladas de resíduos por dia, por turno, gerando trabalho e renda para até 2.160 catadores.
<b>LIXEIRA SEMIENTERRADA PARA DEPÓSITO DE RESÍDUOS</b>	O sistema de lixeiras semienterradas está em teste em 5 quadras da Asa Sul com 32 lixeiras já implantadas. Esse sistema tem como vantagem a diminuição de contêineres na rua, já que cada lixeira semienterrada, com 5 metros cúbicos cada uma, equivale a 5 contêineres, além de não ter cheiro e ser mais silencioso na coleta.
<b>RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL</b>	O SLU demandou áreas nas regiões próximas a Ceilândia ou Samambaia, Planaltina ou Sobradinho, São Sebastião ou Paranoá para receber os resíduos fora do Lixão do Jóquei. A indicação foi solicitada à Terracap e à Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), via Instituto Brasília Ambiental (Ibram), de modo a conciliar as necessidades ambientais, fundiárias, urbanísticas e sociais com as operacionais. A Terracap está analisando a possibilidade de transferi-las ao SLU para que se possam efetuar as contratações. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) recebeu ofício e contato direto do SLU solicitando área de excelente aptidão entre Sobradinho e Planaltina, assim como foi expedido ofício às Administrações Regionais, Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER), Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Seagri), Caesb, Novacap, Terracap e Ibram visando à solicitação de indicação de áreas para destinação de material para conformação topográfica de áreas degradadas. Já foram licenciadas 2 (duas) áreas particulares e outras 2 (duas) estão em fase de licenciamento pelo Ibram. Buscando novas áreas, o SLU identificou 3 (três) áreas para receber resíduos da construção civil. Essas áreas foram degradadas por erosão ou exploração mineral e os trâmites para cessão dessas áreas para o SLU estão em andamento no Ibram e Terracap.

Fonte: SLU - Relatório do Diagnóstico de Resíduos Sólidos Distrito Federal (2014)

A situação do DF, pelo relatório de diagnóstico, é revelativo de que a ausência do PRGIRS fragiliza a própria idealização das ações a serem adotadas pelo poder público no intuito de alcançar os objetivos previstos na PNRS, na medida em que, considerando as orientações do Comitê Interministerial e as instruções para elaboração do plano local, a prioridade que deve ser adotada pelos gestores públicos refere a ações de mobilização social e informação.

Diferente disso, o relatório mostra que a referida preocupação não está inserida nem nas ações estabelecidas pelo SLU, nem mesmo é um projeto em andamento, ao contrário, mesmo sendo evidente que a participação coletiva importa em instrumento de apoio para a consecução dos objetivos institucionais, efetivamente não há qualquer estratégia nesse sentido a ser adotada pelo governo do Distrito Federal.

Verifica-se que no DF não há qualquer tipo de campanha educativa, seja ela realizada por qualquer meio de comunicação de massa, não se desenvolve de

maneira adequada a coleta seletiva, sequer se incentiva oficialmente que a população adote condutas voltadas para o atendimento da melhoria do problema do lixo da estrutural.

Com isso, a situação do DF frente a PNRS é de absoluto descumprimento das metas e objetivos estabelecidos, de modo que ainda que estejam previstos mecanismos de coerção na referida lei, a inaplicabilidade destes instrumentos acaba servindo de mola propulsora para a omissão das autoridades constituídas.

### **3.3.1 Análise de dados IPEA**

Frente à realidade do Distrito Federal, importante ter um panorama da situação também no âmbito nacional, especialmente considerando os tópicos propostos na presente dissertação, que dizem respeito à implementação de dois instrumentos da PNRS, sendo eles, a responsabilidade compartilhada e a extinção dos lixões.

O relatório de diagnóstico apresentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA mostra que 59,6% das cidades brasileiras não contam com instrumentos de destinação ambientalmente adequados para os seus resíduos sólidos. (IPEA, 2012)

A adoção dos aterros sanitários, prevista na PNRS, a caminha lentamente. Sete capitais: Aracaju, Belém, Brasília, Campo Grande, Macapá, Manaus, Porto Velho e São Luís, ainda despejam parte de seus resíduos em lixões, sendo que no caso do DF, como visto, existe um único lixão que recebe 100% dos rejeitos.

Com isso, a lei mostra-se mais promissora e avançada no papel e absolutamente destoante da realidade das cidades brasileiras, revelando que o problema tem origens na estrutura política, fiscal e cultural.

É certo que um aterro sanitário se caracteriza como uma solução técnica e onerosa, e de complexa administração para um município pequeno, o que ficou bastante evidenciado no balanço divulgado em 2012 pelo IPEA.

Mesmo após a edição da lei, os lixões continuam correspondendo a uma grande parcela da destinação dos resíduos nas cidades no Centro-Oeste (65,2%), no Norte (80,9%) e no Nordeste (84,5%), sendo esta última a região que menos

avançou nos últimos quatro anos desde que a PNRS foi sancionada, ainda que tenha se tornado notório o fato de que a destinação ambientalmente adequada é essencial, pois os lixões e aterros controlados são um risco para a saúde pública, contaminam o solo, lençóis freáticos e não possuem controle de gases de efeito estufa.

Desde a promulgação da lei, há mais de quatro anos, embora 40% dos municípios contem com aterros sanitários, o que já representa 60% o volume total gerado no país, os lixões continuam a corresponder ao grosso da destinação final nos pequenos municípios com até 20 mil habitantes, de modo que dois terços do Brasil ainda fazem a disposição do lixo em locais ambientalmente inadequados. (IPEA, 2014)

Identifica-se uma evolução de 10% na apresentação de planejamentos desde que a Política Nacional de Resíduos Sólidos foi sancionada, porém nos últimos dois anos este progresso estagnou. De acordo com o IPEA (2014), seguindo este ritmo e considerando que o crescimento anual é de 2% na geração de resíduos, combinado com o tempo que se leva para passar a destinação para aterros sanitários, levaríamos 20 anos para aplicar o processo.

No caso dos municípios, ao tratar da viabilidade econômica para extinção dos lixões e criação de aterros sanitários, o IPEA esclarece que para que haja viabilidade econômica em um aterro sanitário, este demanda uma escala de destinação de 300 toneladas por dia, sendo necessário, pois, um município com 200 a 300 mil habitantes para que o custo por tonelada aterrada diminua. Isto porque um aterro necessita de equipamentos próprios e mão-de-obra especializada para ser operado.

Na comparação entre o relatório de 2012 e o de 2014 foi possível identificar que os estados, municípios e o Distrito Federal mantiveram a mesma situação original, de modo que aqueles que foram bem avaliados permaneceram assim e os que estavam mal, pouco desenvolveram as estratégias e objetivos da PNRS. Notaram-se, de fato, melhoras em estados com infraestruturas consolidadas, caso dos que estão no Sul e Sudeste.

O relatório de diagnóstico do IPEA conclui que as cidades que mais evoluíram, como é o caso de Santa Catarina, o fizeram em razão de serem uma região economicamente mais homogênea quando se trata de renda per capita, o que encontra consonância inversa ao tratarem de localidades como Maranhão e

Sergipe, no Nordeste, que não mostraram nenhum avanço desde 2010, quando a PNRS foi sancionada.

O relatório aponta o Distrito Federal como um caso emblemático frente aos problemas de organização mais profundos, no sentido de que apesar do trabalho estar sendo feito e da localidade possuir recursos, sua avaliação é negativa.

Destaca o IPEA que Brasília, com 50 anos em 2010, e com uma arrecadação até 3 vezes superior que à média do centro-sul, não conseguiu desativar o lixão do Jóquei, mesmo com sua proximidade com o centro da capital federal, a menos de 20 quilômetros do Palácio do Planalto. (IPEA, 2012)

Como visto do tópico anterior, as licitações eram feitas e barradas conforme novas questões surgiam, caso da inclusão dos catadores, que é meta prevista na PNRS, e que conta com cerca de 2.000 trabalhadores.

Apesar dos estados, municípios e o Distrito Federal alegarem dificuldades com recursos pra execução das metas previstas na PNRS, cabe destacar que uma das penalidades pela inexecução da lei importa exatamente em que tais localidades não tenham acesso aos recursos federais especificamente destinados a este fim, por não terem elaborado seus planejamentos regionais, como é o caso do DF. Alerta o relatório do IPEA, todavia, que somente 10% foram capazes de apresentar planos.

Ocorre, todavia, que apesar da sanção passível de ser imposta, na verdade há uma letargia do órgão central, o MMA, que a despeito de ser o coordenador da política interministerial, porém, que não se mostra efetivo inclusive para a obtenção de recursos extras para a pasta ambiental.

Com isso, surge a discussão da possibilidade de não se transferir a competência para o Ministério das Cidades, em razão deste já atuar com a política de saneamento básico, que se correlaciona com a PNRS, e com isso, cuidar da coordenação desta política, especialmente considerando que esse ministério já é próximo dos municípios e prefeitos, inclusive como ferramenta para o levantamento de dados.

Acaba que esta divisão de tarefas entre os ministérios não tem se mostrado útil para o avanço da PNRS e cumprimento das metas e objetivos por ela definidas, ao contrário, nota-se a fragmentação e descontinuidade da política, e sua fragilização diante da inoperância e não aplicação das sanções específicas para aqueles que se mostram omissos quanto aos compromissos que deveriam assumir.

No que diz respeito à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos e rejeitos, destaca o estudo do IPEA (2012) que a PNSB considerou como unidades de destinação final aterros controlados, aterros sanitários, unidades de compostagem, unidades de tratamento por incineração, unidades de triagem para reciclagem, vazadouros a céu aberto, vazadouros em áreas alagáveis, locais não fixos (na edição de 2000) e outras unidades de destinação. Além disso, a PNSB dividiu a destinação final em duas categorias: “destinados a este município” e “destinados a outro município”. Em quantitativos, mostra a tabela abaixo.

Como mostrado anteriormente, a PNRS considera, em seu Artigo 3º, a disposição final ambientalmente adequada como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública, à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos, entretanto, a realidade dos país, após a edição do marco geral regulatório, mostra, todavia, que esta meta não foi alcançada.

Mostra o relatório do IPEA (2012) que os aterros sanitários no Brasil - locais de disposição ambientalmente adequada – deveriam receber apenas rejeitos, porém, na realidade, o que ocorre ainda é a disposição final de quaisquer resíduos em solo, sendo as principais formas os lixões, aterros controlados e aterros sanitários.

O relatório do IPEA (2012) se dedicou às três principais formas de disposição de resíduos no solo – lixão, aterro controlado e aterro sanitário –, as quais correspondem a 90% da quantidade total dos resíduos encaminhados para destino final no próprio município em 2000 e 2008.

Em termos quantitativos, houve um aumento de 120% na quantidade de resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos dispostos em aterros sanitários e uma redução de 18% na quantidade de resíduos encaminhada para lixões. Os municípios de pequeno e médio portes tiveram acréscimos significativos, 370% e 165%, respectivamente, na quantidade de resíduos encaminhada para disposição em aterros sanitários. Dispõe o relatório que este fato pode ter ocorrido em função da escassez de locais adequados para disposição dos resíduos nos municípios de grande porte. (IPEA, 2012)

Apesar de a quantidade de resíduos sólidos domiciliares e/ou públicos destinados para aterros sanitários ter aumentado de maneira significativa (120%) entre 2000 e 2008, ainda se tem 74.034 t/d de resíduos com disposição inadequada,

seja em lixões ou em aterros controlados. Em relação às macrorregiões, o gráfico 8 apresenta a distribuição percentual em cada região da disposição final dos resíduos coletados. (IPEA, 2012)

**Tabela 7: NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE TÊM LIXÕES E QUANTIDADE TOTAL DE LIXÕES EXISTENTES NO BRASIL E NAS MACRORREGIÕES (2008)**

Unidade de análise	Número de municípios	População urbana	Lixões como unidade de disposição no solo		Municípios com presença de lixões	
			Quantidade	%	Quantidade	%
<b>Brasil</b>	5.565	160.008.433	2.906	52,2	2.810	50,5
Norte	449	11.133.820	388	86,4	380	84,6
Nordeste	1.794	38.826.036	1.655	92,3	1.598	89,1
Sudeste	1.668	74.531.947	317	19,0	311	18,4
Sul	1.188	23.355.240	197	16,6	182	15,3
<b>Centro-Oeste</b>	<b>466</b>	<b>12.161.390</b>	<b>349</b>	<b>74,9</b>	<b>339</b>	<b>72,7</b>

Fonte: IPEA – RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICO RSU (2012)

Como destaca o relatório do IPEA (2012), no Brasil o número de lixões é superior à quantidades de municípios com este tipo de disposição final dos resíduos e rejeitos, o que pode significar que em um mesmo município pode haver mais de um lixão.

Nesse posto, tem-se que apesar da PNRS determinar que a extinção dos vazadouros (lixões) deva acontecer até 2014, na verdade, a análise feita pelo IPEA (2012), revela que a proporção de erradicação dos lixões deva acontecer nos seguintes valores: 35%, 23% e 0%, respectivamente em 2015, 2020 e 2030. (IPEA, 2012)

Com tais metas definidas, “entre 2008 e 2015, o país deveria erradicar 862 lixões; entre 2015 e 2020 seriam 668; e entre 2020 e 2030, os 1.280 lixões restantes”, de modo que apesar do que prevê a PNRS, de forma efetiva, somente a partir de 2030 o Brasil não contraria com mais nenhum lixão como destino final de resíduos e rejeitos. (IPEA, 2012, p. 47)

Segundo levantamento da ABRELPE (2010), em 2010 o país contava com 1.641 municípios com lixões, significando dizer que desde a edição da PNRS houve uma redução de 40% na quantidade de vazadouros, e em números absolutos foram extintos 1.169 lixões, o que importaria em um panorama favorável à obtenção da meta de erradicação.

Porém, como visto, na avaliação realizada em 2014 pelo IPEA, o avanço alcançados nos primeiros dois anos da PNRS perdeu fôlego, e atualmente a situação está estagnada.

Em suas considerações finais, o relatório é bastante pontual, merecendo ser reproduzido no que tange aos pontos tratados no presente trabalho: desenvolvimento de estratégias direcionadas à responsabilidade compartilhada, como coleta seletiva e reciclagem, e a erradicação dos lixões. Note-se,

Do ponto de vista da coleta seletiva, os dados disponíveis sobre a participação dos programas oficiais indicaram uma contribuição consideravelmente inferior àquela estimada para a coleta informal e para a reciclagem pré-consumo, sendo necessária a ampliação de tais programas. Neste sentido, seria necessária a consolidação destes programas nas cidades de grande porte e sua expansão nas cidades de médio porte. Políticas federais nestes municípios seriam, possivelmente, mais eficazes que iniciativas voltadas para municípios pequenos.

O debate sobre fortalecimento da reciclagem no país merece uma análise um pouco mais aprofundada. Ao longo deste estudo, um dos grandes problemas identificados foi a incompatibilidade entre os dados disponibilizados pelos representantes setoriais e as informações coletadas nos órgãos de saneamento. Esta incompatibilidade parece refletir uma possível separação na análise do ciclo de vida dos materiais, havendo uma aparente cisão entre o uso das matérias-primas e a reciclagem dos resíduos. (IPEA, 2012, p. 64)

Como se vê, a estratégia de coleta seletiva e a reciclagem, duas das grandes ferramentas da responsabilidade compartilhada não são bem desenvolvidas pelas políticas locais, nem mesmo há uma campanha de conscientização da coletividade e bem assim, a adoção de práticas educativas que enveredem à realização dos objetivos e metas definidos na PNRS.

Não é diferente em relação à meta de erradicação dos lixões, como se observa das conclusões do instituto,

Quanto à meta de erradicação dos lixões, seguem também algumas recomendações:

- 1) Fortalecer, com aporte financeiro e apoio operacional, a formação de novos consórcios públicos para disposição dos resíduos.
- 2) Priorizar os esforços na erradicação de lixões em municípios de pequeno porte que, em 2008, eram responsáveis por 96% dos lixões existentes, e nos municípios da região Nordeste que, em 2008, eram responsáveis por 57% dos lixões existentes.

- 3) Concomitantemente, trabalhar para que os municípios com aterros controlados façam o seu encerramento e iniciem a implantação de aterros sanitários.
- 4) Incentivas a implantação de aterros sanitários de pequeno porte (ASPPs) para os municípios que produzam até 20 t/d.
- 5) Reavaliar a restrição da legislação, Resolução n° 404 (CONAMA, 2008), em limitar o licenciamento ambiental de aterros sanitários de pequeno porte para apenas uma unidade municipal ou distrital; poder-se-ia adotar este tipo de solução em municípios de maior porte que geram mais resíduos e que poderiam, por exemplo, dispor seus resíduos em ASPPs descentralizados em seu território. (IPEA, 2012, p. 65)

Estas recomendações foram feitas quando da elaboração do relatório, com o escopo de alimentar o Comitê Interministerial de informações suficientes para elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, em 2012, sendo que de fato, os dados apurados remetem à necessidade de ações institucionais e de estratégias específicas para solução dos problemas que envolvem os resíduos sólidos e os rejeitos, em especial sua disposição final ambientalmente adequada.

Porém, a análise da PNRS e dos estudos levantados pelo IPEA e ABRELPE, revelam que os objetivos traçados pelo marco regulatório não tiveram força suficiente para se concluir que a política é eficaz e efetiva.

O estudo feito neste trabalho sobre a trajetória legislativa ambiental do Brasil mostrou que a mesma foi, de forma proeminente, distante do ideal de preservação, diante das práticas econômicas de caráter predatórias, que acompanharam o país em várias fases, especialmente no período de economia fundamentalmente rural.

Ao seu tempo, a preocupação ambiental, em caráter global, surgiu em 1972 quando da realização do Encontro de Estocolmo, momento em que fortemente o país resistiu ao novo pensamento exatamente pelo momento histórico em que se encontrava e que coincide com a construção de Itaipu, tão criticada pela ausência de estudos ambientais que norteassem sua instalação e posterior operação.

Esse prejuízo de pensamento afeta toda a formação do cidadão brasileiro frente às questões ambientais, notadamente diante da ausência de um posicionamento ético e consciente da importância da conservação dos recursos naturais e bem assim, de uma situação política que nem sempre favoreceu à liberdade de expressão, fazendo com que movimentos ambientalistas surgissem timidamente no cenário nacional.

Não foi diferente em relação ao lixo, apesar de ser inegável que o problema

dos resíduos sólidos é mundial e que decorre de forma proeminente da expansão das cidades. Assim, é essencial a construção de soluções efetivas e eficazes, que comportem não só instrumentos de coerção, mas especialmente práticas educativas que corroborem para a formação do comportamento individual e coletivo em prol do meio ambiente.

Nesse contexto, defende-se nesta dissertação que é por meio da cidadania ativa que se formam indivíduos conscientes da sua importância na construção de uma sociedade participativa dos desígnios do Estado e de seu povo, sendo que o tema meio ambiente é fator de preocupação, na medida em que se relaciona à própria ideia de preservação da espécie humana.

O cidadão ativo, por sua vez, é aquele que entende seu papel social, e bem assim, que sua qualidade de vida tem elo de interdependência com a preservação dos recursos naturais, e do reconhecimento de que os mesmos são finitos.

A partir daí, este novo indivíduo, com absoluta consciência de sua importância pode determinar-se diante de um dos problemas ambientais mais severos enfrentados pela grande parte das nações do mundo, e que são reflexo das atividades urbanas típicas, por serem fatores que importam em uma das maiores causas de poluição ambiental.

E isso se dá em face de que não cabe exclusivamente ao Estado editar leis para chegar a solução de questões a que foi provocado a se manifestar, mas especialmente deve desenvolver políticas públicas que resultem da participação de todos os seguimentos sociais, e assim, envolvam tanto na sua elaboração como execução, um maior número de sujeitos possível, para que daí sejam capazes de chegar ao resultado pretendido.

Acredita-se, assim, que a adoção de políticas públicas específicas, com ampla participação da sociedade, pode fomentar o surgimento do sujeito social ativo, ambientalmente ético e responsável em contraponto a todo um histórico brasileiro de efêmera e superficial atenção para com os temas ambientais, apesar da relação evidente de interdependência entre homem e natureza.

E disso é carente a PNRS, posto que a despeito de ser uma norma relativamente nova, com aproximadamente cinco anos de existência, lançou-se como marco regulatório ousado, e por isso, prematuro e inconclusivo quanto ao problema concreto que atinge os entes federados. Isso se mostra de forma muito evidente diante da meta não cumprida de extinção dos lixões em quatro anos.

A disposição final inadequada dos resíduos sólidos urbanos é feita em lixões há décadas, ao ponto que a criação de locais ambientalmente preparados envolve vontade política, mais do que recursos financeiros, ainda mais considerando que uma das sanções para o não atingimento da meta é exatamente a perda de acesso a recursos federais

Independente disso mostram os resultados do IPEA (2012 e 2014), que pouco se avançou na solução para o problema da disposição final dos resíduos, sendo que no caso objeto do presente estudo, o Distrito Federal, ainda se conta com um dos maiores lixões da América Latina para este fim.

Cabe aqui trazer mais uma vez a discussão sobre a cidadania, vez que na verdade o Estado permite que seus integrantes tenham a ideia equivocada de que o problema do lixo resolve-se em âmbito familiar, quando as pessoas acomodam seus rejeitos em sacolas ou sacos plásticos e o acondicionam para serem levados pelo serviço de limpeza urbana. Eis a questão: o problema não termina neste ponto.

Pelo ideal de responsabilidade compartilhada prevista na PNRS, deve-se ter o envolvimento de todos os setores, sejam eles os de pré ou pós-consumo, ou seja, em todo o processo de produção até chegar ao consumidor final, e mesmo quando este não tem mais uso para o produto, fazendo a logística reversa, de modo que alcançar este ideal precisa-se da adoção de práticas educativas e de ações ideais para a disposição final dos resíduos e rejeitos.

A ineficácia da PNRS e mais ainda, a pouca efetividade de seus objetivos perante a população mostra-se alarmante, na medida em que o brasileiro, ao invés de reduzir a produção de lixo como dispõe a lei como prioridade, de fato, em 2013, aumentou a quantidade em 4,1% em relação ao ano anterior, o que representa quase 3 milhões de toneladas a mais no ano, o que coloca o Brasil na quinta posição entre os que mais produzem lixo no mundo, atrás de Estados Unidos, China, União Europeia e Japão. (ABRELPE, 2014)

Na média por habitante também houve alta, de 0,39%, sendo que no quantitativo ainda se deixa de fora o que sequer é coletado e que chega a 10% de todo o lixo produzido, de modo que cerca de 20 mil toneladas por dia não foram dispostos em lixão a céu aberto ou aterro, mas sim, acabaram jogadas em córregos ou no meio da rua. (ABRELPE, 2014)

Nesse ponto, observa-se a importância de se modificar a conduta do indivíduo em relação aos resíduos sólidos, efetivamente com a adoção de

estratégias de convencimento da necessidade de se adotar um comportamento que favoreça o meio ambiente como elemento de interdependência para uma melhor qualidade de vida.

Isto porque o lixo, em um primeiro momento, não é um problema visível para todos os indivíduos, considerando que mesmo inadequada, a coleta existe, afastando o resíduo daquele que o produz, e com isso, mascarando a realidade complexa dos resíduos sólidos. Por sua vez, a disposição final em lixões não chega a atingir ou causar incômodo para os grandes centros, mas sim para a periferia dos lixões, o que pode ser elemento que retarda a própria extinção destes locais, na medida em que há aqueles que subsistem da coleta precária de recicláveis.

Com isso, vale reiterar que esta dissertação traz como proposta de discussão a necessidade de formação do cidadão ambientalmente responsável, conhecedor dos reveses causados pela omissão individual e coletiva em face do tema meio ambiente e sua relação estreita com a boa qualidade de vida a que todos têm direito.

Não é diferente em relação ao Distrito Federal, em que 2,700 toneladas de lixo são dispostas de forma inadequada, no Lixão do Jóquei/Estrutural, todos os dias. Com isso, o DF está longe de alcançar a meta disposta no âmbito federal, principalmente considerando que sequer foi feito o que era prioritário, ou seja, a elaboração do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PRGIRS, que é ferramenta da PNRS, e deveria ter sido concluído em 2012.

Por este instrumento estabelecer-se-iam as estratégias locais para se chegar aos objetivos da política nacional. Ao contrário, pela ausência desta ferramenta, verifica-se que o DF não realizou nenhuma campanha específica para estabelecer a adoção de condutas individuais e coletivas para a questão dos resíduos sólidos urbanos, e, com isso, não conseguiu atingir a meta de extinção do conhecido Lixão da Estrutural, nem mesmo entronizou a efetivação da logística reversa, esta que é importante ferramenta da responsabilidade compartilhada.

Estes mecanismos devem ser aptos ao exercício de uma ética social comum, com o reconhecimento de que a sobrevivência da raça humana depende da preservação do meio ambiente natural, do qual se retira o sustento.

E quanto a isso, para compreensão do fenômeno da cidadania e sua relação com a eficácia e efetividade de uma política pública, como no caso a PNRS, a leitura da obra Cidadania no Brasil: o longo caminho, de José Murilo de Carvalho, foi

essencial, especialmente para entender como a cidadania se desenvolveu no Brasil, na medida em que se repousa na percepção de que o sujeito se torna cidadão quando passa a se sentir partícipe de uma nação e de um Estado, aderindo aos seus fundamentos e ideais, com lealdade e identidade e contribuindo para seus desígnios de desenvolvimento enquanto unidade. Ao mesmo tempo, é bem verdade que não se pode atribuir à cidadania uma concepção estreita e formal, ligada unicamente a capacidade de manifestação política de um povo, ou mesmo essa sua incapacidade, pois daí não se formaria a cidadania ideal, que visa a participação ativa do indivíduo.

O que se espera é a formação de um cidadão atuante, participativo dos desígnios de sua cidade, claro de seu papel social e de que suas atitudes refletem na sua qualidade de vida, a partir da manutenção do equilíbrio do meio ambiente.

Nota-se, com isso, que não basta a edição de uma lei para se chegar a solução de problemas graves como é o caso da disposição final adequada dos resíduos sólidos.

O essencial é que esta norma sirva de política estratégica que valorize e defina práticas educativas que se somem a instrumentos de coerção apropriados e com isso, ponha fim a costumes ultrapassados de disposição do lixo urbano em qualquer lugar, e com impressões equivocadas das pessoas em relação à disposição dos resíduos urbanos em lixões, como sendo a solução correta, por ser ela utilizada há décadas.

Como visto, todavia, este não se mostrou ser o caso da PNRS, que acaba sendo uma lei geral que falha quanto à previsão de mecanismos adequados para a formação do cidadão ativo, assim entendida, a ausência de métodos e instrumentos capazes de transformar o comportamento individual e coletivo quanto ao problema do lixo, a partir da adoção de práticas educativas específicas que comportem a cooperação de todos para o bem comum.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como proposta analisar a implementação das políticas públicas ambientais no Brasil, utilizando como instrumento de pesquisa a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS -, no âmbito do Distrito Federal, delimitando-se a pesquisa em duas das metas estabelecidas pelo marco regulatório: a responsabilidade compartilhada e a extinção dos lixões até 2014.

O tema ambiental tem ocupado o cenário político do país, e decorre da previsão constitucional de que o dever de preservar o meio ambiente é do Estado e da coletividade, o que só pode ser alcançado a partir de uma determinada ordem jurídico-política, e por isso, acaba dando origem a um arcabouço normativo bastante abrangente, todavia, não necessariamente eficaz e efetivo quanto aos resultados apresentados.

Ademais, no curso da pesquisa, foi possível concluir que alcançar os objetivos traçados em qualquer política ambiental se necessário estabelecer, antecipadamente, estratégias de conscientização ambiental, no sentido de servir de ferramenta de transformação do comportamento individual e coletivo, o que se dá, notadamente, a partir do desenvolvimento da própria ideia de cidadania ativa.

Esta cidadania está relacionada a um indivíduo lúcido quanto à sua importância e fundamental contribuição para o sucesso das propostas de melhoria do meio ambiente, e de que se participe dos destinos da sociedade em que vive e de sua importância para construção da equação: consumo, desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, uma vez reconhecida a interdependência entre homem e natureza.

Foi proposto o seguinte problema de pesquisa: a política nacional de resíduos sólidos possui elementos capazes de promover a transformação do comportamento individual e coletivo em prol do meio ambiente, e, com isso, serve de instrumento de formação do cidadão ativo e ambientalmente responsável para com sua própria qualidade de vida e das gerações futuras?

A partir daí, levantou-se como hipótese primária, a de que a formação da consciência ambiental se dá pela transformação do comportamento do indivíduo, o qual, para ser alcançado, depende da existência de políticas públicas eficazes e efetivas, que prevejam práticas educativas e instrumentos de controle e coerção,

todos voltados para a construção de cidadãos responsáveis, que mantenham efetivo comprometimento com a sua própria qualidade de vida e das gerações futuras.

De forma secundária, partiu-se da compreensão de que as políticas públicas ambientais não surgem de uma formação específica da agenda pública, mas sim, para a tomada de decisão, resultam de pressões tanto de grupos isolados internos como também da esfera internacional, o que acaba por prejudicar a eficácia e efetividade dos resultados pretendidos pela própria política pública.

O caminho escolhido para responder as hipóteses propostas, percorreu o estudo da evolução da política ambiental no Brasil, por meio da análise do cenário histórico-político de sua formulação.

Nesse ponto, foi possível identificar que o país não se prepara efetivamente e de forma ampla antecipadamente à construção de uma política pública, especialmente de cunho ambiental. Na maior parte das vezes, os *policy makers* agem em resposta a provocações de organizações internas e internacionais, comumente próximo à realização de eventos internacionais voltados ao tema ambiental, como é o caso dos Encontros RIO.

O problema dos resíduos sólidos, não há dúvida, afeta tanto o ambiente urbano quanto o rural, todavia, é na expansão das cidades que se identifica de maneira saliente o problema da destinação dos resíduos sólidos, caracterizado como um dos problemas ambientais mais severos enfrentados pela grande parte das nações do mundo, decorrentes de atividades urbanas típicas, o que, em última análise, importa em uma das maiores causas de poluição ambiental.

A mitigação desses efeitos, por sua vez, se dá pela adoção de políticas públicas apropriadas para contornar esse descompasso, e bem assim, formar o sujeito social ativo, ambientalmente ético e responsável.

Todavia, ainda que se edite uma lei, esta precisa trazer estratégias voltadas para práticas educativas e instrumentos coerção apropriados, o que não é o caso da PNRS, que mostrou-se uma lei amadurecida, abrangente, porém falha quanto a previsão de mecanismos adequados para a formação do cidadão ativo, e principalmente, em ferramentas de amoldagem do comportamento individual e coletivo quanto ao problema do lixo.

Ora, é evidente que estes mecanismos devem ser aptos ao exercício de uma ética social comum, com o reconhecimento de que a sobrevivência da raça humana depende da preservação do meio ambiente natural, do qual se retira o

sustento. Porém, a PNRS não foi forte o bastante para proporcionar tais estratégias.

Nesse ponto, ela não foi capaz de criar a consciência ecológica, meio formador da conduta ética, que é inerente à preservação do meio ambiente e ao entendimento de que é a partir da mudança de hábitos diários que a população passa a colaborar com o meio ambiente de forma eficaz, o que se concluiu não ter sido alcançado na medida em que entre 2010 e 2013, data do último levantamento de dados, em relação ao lixo, houve aumento de produção.

Ademais, ainda considerando que a PNRS possa ser entendida como um marco regulatório geral e de que estados, municípios e Distrito Federal necessitem se adequar a seus ditames, restou claro durante a pesquisa que apesar da lei estabelecer sanções, inclusive sérias, envolvendo acesso a recursos federais, mesmo assim, diversas unidades da federação permanecem inertes quanto à adoção de meios para se adequar aos termos da lei federal.

Exemplo disso é o DF e sua leniência na elaboração do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. O PRGIRS deveria ter sido elaborado por todos os entes federados dois anos após a edição da PNRS, todavia, até este ano de 2015, o governo do DF não adotou meios efetivos para sua consecução, havendo, assim, um atraso de mais de três anos.

Permanece o DF sem seu plano regional, e com isso, sem o estabelecimento de estratégias adequadas para alcançar as metas traçadas pela lei federal vigente, assim se mantendo, mesmo com o Ministério Público adotando comportamento de hostilidade a tal omissão injustificada.

Não é difícil entender, todavia, que as dificuldades técnicas, operacionais e financeiras advêm da raiz da própria formulação da política, na medida em que a mesma tramitou por mais de 20 anos no Congresso Nacional, sendo votada em único turno, de madrugada. Além disso, foi resultado da soma de numerosos apensos, de temáticas diversas, nem sempre consonantes com o problema motivacional do próprio PLS original.

Isso denota falta de vontade política para solução do problema, e obviamente revela que a formação da agenda pública no momento da escolha de elaboração da PNRS não se deu de modo planejado e efetivamente adequado para a solução do problema ambiental causado pelo lixo.

É bem verdade que uma política pública da envergadura da PNRS necessita da colaboração de todos os indivíduos, o que se faz a partir da identificação de

cidadãos ambientalmente conscientes de seu papel social e da necessidade de modificação de atitudes individuais e coletivas para que se alcancem as metas pretendidas.

Ora, qualquer política voltada ao meio ambiente, necessita de instrumentos que sirvam para a formação da consciência ambiental do indivíduo, esta que se alcança a partir da formação da cidadania plena e da responsabilidade compartilhada para construção de uma ética ambiental.

Esse cidadão, ao tempo em que adquire consciência de ser titular de direitos civis, políticos e sociais, reconhece que seu papel em sociedade deve ser ativo para o fortalecimento desses direitos adquiridos e por sua vez, de sua própria qualidade de vida.

Todavia, isso somente pode ser alcançado a partir da efetiva intenção pelos idealizadores de políticas públicas de que os objetivos nela traçados ganhem a coletividade e com isso, façam com que cada indivíduo, na qualidade de cidadão colaborativo, cumpra seu papel dentro do texto legislativo, o que, entretanto, somente é possível a partir da inserção de instrumentos adequados para moldar o comportamento do indivíduo.

Sob o aspecto de trajetória histórico-legislativa, foi possível inferir que no Brasil, o caminho perseguido pela legislação ambiental foi conturbado, nem sempre voltado para a preocupação com a preservação e conservação dos recursos naturais, mas sim era focado na regulação de sua exploração, porém, o que culminou com a constitucionalização do tema, trazendo a Carta Magna, um artigo específico para tratar do meio ambiente, e sem precedentes, estabelecer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida, ao tempo em que prevê, também, os principais instrumentos de garantia e efetividade deste direito fundamental.

Entretanto, o estudo mostra que a decisão do Estado ainda está impregnada de uma visão meramente economicista, sem efetiva preocupação com o futuro, e muito menos com a preservação do meio ambiente, o que se reflete na legislação.

Também as políticas públicas traduzidas em textos legislativos, se revelam inoperantes para a formação do indivíduo como efetivo cidadão consciente de seu papel social, com condutas adequadas à sua qualidade de vida e também da sociedade em que vive.

Esta cidadania que é alcançada a partir da priorização de práticas

educativas básicas, esbarra na leniência legislativa e na falta de vontade política de consolidar instrumentos adequados para este fim.

Os encontros internacionais que impulsionam a movimentação do Estado brasileiro, por sua vez, não têm força sancionadora da inércia dos países, todavia, no caso do Brasil, acabam proporcionando farta produção legislativa, na grande maioria das vezes, esvaziadas de ferramentas de efetividade e controle.

Esta percepção se confirma pelo próprio surgimento da PNRS, na medida em que se fez promulgada pouco mais de dois anos antes da realização da Rio/2012, no provável intuito de atender aos compromissos assumidos em 2002, na África do Sul e com isso não surgiu de uma reflexão apropriada.

De todo modo, a legislação não se rende ao inegável e substancial elemento de conscientização, e criação de práticas educativas que realmente sirvam de instrumento de transformação. Não se muda a coletividade porque não se consegue mudar e motivar de forma sincera o próprio legislador.

O que se precisa buscar, diante dessas questões, é uma sociedade repleta de sujeitos sociais ativos, participativos e éticos, pautada na responsabilidade ambiental para garantia da própria qualidade de vida e das gerações futuras, a partir da definição da responsabilidade compartilhada e da formação da consciência ambiental. Porém, a própria legislação é fortemente antropocentrada, de modo que até para se alcançar o equilíbrio da relação entre homem e meio ambiente, encontram-se obstáculos complexos.

A construção desses preceitos éticos, ainda que flexibilizados para se atingir a harmonização do tripé: interesse humano, desenvolvimento e preservação do meio ambiente; são indeclináveis para a formação da igualdade entre as gerações do presente e do futuro, de modo que estas possam usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como da formação de um sujeito social ético ambientalmente, dotado de juízos de valor de sua conduta em relação ao meio ambiente e de seus hábitos de consumo.

O prejuízo da omissão legislativa, e a falta de preparação para sua formulação, leva à conclusão apresentada no terceiro capítulo, ao propor o estudo da formulação da PNRS, a partir da identificação de dois dos instrumentos por ela criados, ou seja, da responsabilidade compartilhada e da erradicação dos lixões.

E neste ponto a escolha de José Murilo de Carvalho se mostrou acertada, na medida em que proporcionou a compreensão do fenômeno da cidadania e com isso,

de que não basta a edição de uma política pública se o indivíduo não se torna um elemento atuante, não se constroi um cidadão ativo, participativo dos planos de seu país, e assim, cumpre seu papel social, não somente de enxergar-se um elemento político pela possibilidade do voto, mas em todos os seus sentidos, seja responsável pelo futuro de sua cidade, de sua existência com qualidade de vida, que promova pelas suas atitudes a conservação do equilíbrio do meio ambiente.

O cidadão descrito por José Murilo de Carvalho em sua obra *Cidadania no Brasil: o longo caminho*; não é apático, ao contrário, se desenha pela consciência de direitos e obrigações, ainda que no Brasil esta cidadania esteja em formação, o que se percebe a partir do estudo proposto nesta dissertação, quanto à metas e objetivos da PNRS que dependem da conduta individual e coletiva, e que acaba por revelar que muito ainda se tem a conquistar e amoldar em relação à atitude do homem em relação ao meio ambiente.

Também as contribuições trazidas por Jaime Pinsky e Carla Bassanezi Pinsky, organizadores da obra *História da Cidadania*, foram fundamentais para a identificação de que efetivamente a cidadania, historicamente, decorre da crescente formação do senso crítico do indivíduo e de sua necessidade de participação ativa nas decisões que envolve sua própria inclusão na sociedade, de modo que pode-se ligar a concepção de cidadania à conquista de direitos, com base na efetiva consciência dessa titularidade e de seu reflexo na condução por esses indivíduos lúcidos e ativos dos desígnios de seu Estado e do seu povo.

A análise da eficácia e efetividade da política nacional de resíduos sólidos propiciou a conclusão pela inexistência de força desses instrumentos e da efetivação de seus compromissos, tanto sob a ótica do objetivo de extinção dos lixões e aterros sanitários clandestinos, como o da responsabilidade compartilhada, ou seja, ações que dependem diretamente da conduta individual e coletiva e com isso, da conscientização da importância da adoção de comportamento adequado para garantia da qualidade de vida.

Os relatórios de diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no Brasil foram claros em demonstrar que os agentes públicos não lograram êxito em adotar estratégias para instituir a responsabilidade compartilhada, esta que tem como um de seus pilares a coleta seletiva, a reciclagem e a logística reversa.

Seja por qual ótica for analisada a PNRS, a partir destes elementos, especialmente considerando a situação do DF, nota-se que a norma fracassou. No

caso próprio do DF, sequer foi elaborado seu plano regional de gestão integrada de resíduos sólidos como determina a lei, havendo um atraso em mais de três anos para sua elaboração.

O prejuízo da ausência deste plano é enorme, já que é por seu intermédio que há a criação das estratégias de envolvimento da coletividade nas ações idealizadas, e, bem assim, a análise do cenário para adoção de tantas outras ferramentas previstas na lei.

Especificamente quanto à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos e rejeitos, a PNRS dispõe que a universalidade e a eficiência do serviço de coleta seletiva formal são fundamentais para cumprir a meta de erradicação dos lixões.

Para o DF, o relatório produzido pelo SLU, em 2014, divulgado em março de 2015, mostra que a situação para erradicação do lixão do Jóquei, considerado um dos maiores da América Latina, ainda está longe de ser alcançada, especialmente considerando que até o presente momento, 100% dos resíduos gerados no DF são encaminhados para este vazadouro a céu aberto.

Conclui-se, por fim, que falta vontade política, primeiro de elaboração do plano regional de gerenciamento de resíduos, sendo que a localidade está atrasada no que se refere ao desenvolvimento de estratégias de coleta seletiva em todas as regiões administrativas, e ainda utiliza-se como local de destinação dos resíduos gerados na região, de um único lixão, apesar de ser um dos entes federados de destacada arrecadação e renda per capita, o que se relaciona à capacidade de implementação de um aterro sanitário.

Esse atraso esbarra frontalmente com os ideais de formação do cidadão ativo e da adoção de ferramentas educativas que promovam a melhoria da qualidade de vida de todos os integrantes da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Manual de direito ambiental*. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: Ibama, 1994

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabete Melo (org). São Paulo: Cortez/IEE, 1999.

AYALA, Patrick de Araújo. *A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade do risco global: direito ao futuro na ordem constitucional brasileira*. In: LEITE, José Rubens Morato; BELTRÃO, Antonio F. G. *Curso de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BENJAMIM, Antonio Hermam. *Introdução ao direito ambiental brasileiro*. Revista de Direito Ambiental. São Paulo 4. Abril-Junho, 1999

\_\_\_\_\_. *O meio ambiente na Constituição Federal de 1988*, in Sandra Akemi Shimada Kishi et al. (Coord.), *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*, São Paulo, Malheiros Ed., 2005

BELTRÃO, Antônio F. G. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Método, 2011

BITTAR, Eduardo C.B. *Ética, educação, cidadania e direitos humanos*. Barueri: Manole, 2004.

BLONDEL J.; Ciência Política; in Dicionário do Pensamento Social do século XX, Outhwaite W. amd Bottomore T. ed., Tradução de Alves E. F. e Cabral A, do original The Blackwell Dictionary oif Twentieth Century Social Theory 1993; Jorge Zahar Editor.; 1996; Rio de Janeiro

BOBBIO, Norberto, 1909: *A Era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 4ª reimpressão.

BOEIRA, Sérgio Luís. Política & Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. **Revista Alcance**, v. 10, n. 3, p. 525-558, 2003.

BRANCO, Samuel Murgel. *Ecossistêmica: uma abordagem integrada dos problemas do Meio Ambiente*, Ed. Edgard Blücher Ltda, 2 ed., São Paulo, 1999.

BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/leis\\_ordinarias/1965-004771/institui\\_o\\_novo\\_codigo\\_florestal.htm](http://www.dji.com.br/leis_ordinarias/1965-004771/institui_o_novo_codigo_florestal.htm)>. Acesso em: 05/2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 05/2014.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L7735.htm>>. Acesso em: 05/2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989*. Altera a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, a Lei nº 6.902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/7804-89.htm>>. Acesso em: 05/2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)>. Acesso em: 05/2014.

BREDARIOL, Celso Simões. *Conflito ambiental e negociação para uma política local de meio ambiente*. 2001. Tese de Doutorado. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO.

CAPELLA, Ana Cláudia N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPOBIANCO, João Paulo; FELDMANN, Fábio. *Ambientalismo no Brasil: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: SMA/ISA, 1997.

CARVALHO, Daniel Hora de. *Educação Ambiental e Arte: Uma Possibilidade de Interação e Educação Ecológica por meio do Teatro*, Rondonópolis: CESUR, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 18ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014

CORDANI, Umberto G.; MARCOVITCH, Jacques; SALATI, Eneas. *Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92*. *Estud. av.*, São Paulo, v.11, n.29, Apr. 1997. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01034014199700100019&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01034014199700100019&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05/2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2004.

DE SOUSA, Ana Cristina Augusto. *A evolução da política ambiental no Brasil do*

século XX. 2005, Disponível em:  
<[http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana\\_sousa\\_26.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm)>. Acesso em:  
05/2014.

FERREIRA, L. C. *A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Ed. Boitempo, 1998.

FIGUEIREDO, Guilherme José Puvim de. Curso de Direito Ambiental. 6ª ed., ver. atual. ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. *Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica*, in: Textos IDESP, no. 15, 1986, mimeo.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. *O feudalismo*. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Brasília, IPEA, 2000.

FUKS, Mário. *Arenas de Ação e Debates Públicos: os conflitos ambientais e a emergência do Meio Ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997. Tese (Doutorado em Sociologia)

FUNARI, Pedro Paulo. *A Cidadania entre os Romanos*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

GALLOPIN G., Al Hammond, Raskin P. e Swart R.; Branch Points. *Global Scenarios and Human Choice*. Resource Paper; The Global Scenario Group; 1997;

GOLDENBERG, J.; BARBOSA, L.M. A legislação ambiental no Brasil e em São Paulo. In: Revista Eco 21 , Ano XIV, Edição 96, Novembro 2004.

GOMES, Flávio dos Santos. *Sonhando com a terra, construindo a cidadania*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

GUARINELLO, Norberto Luiz. *Cidades-Estado na Antiguidade Clássica*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro; Maria Beatriz Nizza da Silva. 2003

JR. PHILIPPI, Arlindo (Ed.). *Saneamento, Saúde e Ambiente*. Barueri, Manole, 2005. (Coleção Ambiental, 2).

KARNAL, Leandro. *Estados Unidos, Liberdade e Cidadania*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

LEIS, Hector Ricardo. *O labirinto – Ensaio sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo: Gaia, 1996

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

\_\_\_\_\_. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LEROY, J.P.; *Políticas Públicas e Meio Ambiente na Amazônia*; Proposta n.59; FASE; 1993; Rio de Janeiro

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Presença de Alberto Torres – Vida e pensamento*. Rio

de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia. *Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92)*. Revista de administração Pública, v. 29, n. 4, p. 137 a 153, 2013.

LOWI, Theodore J. *Four systems of policy, politics, and choice*. Public administration review, p. 298-310, 1972.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15 ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MARTINS, Humberto Falcão . *Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*, Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa para a obtenção do Grau de Doutor em Administração, 2003.

MAY, Peter H. *Economia ecológica e o desenvolvimento equitativo no Brasil*. In: MAY, Peter H. *Economia Ecológica. Aplicações no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

MEAD, L. M. “*Public Policy: Vision, Potential, Limits*”, Policy Currents, Fevereiro, 1995.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

MONDAINI, Marco. *O Respeito aos Direitos dos Indivíduos*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

MONOSOWSKI, E. *Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil*. Cadernos FUNDAP, São Paulo, ano 9, n. 16, p. 15-24, jun. 1989.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Os níveis de análise das políticas públicas./ O processo decisório de política* In. SARAIVA. E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas. V. 1*, Brasília: ENAP, 2006.

MOTA, José Aroudo & ALVAREZ, Albino Rodrigues. *Diagnóstico de Educação Ambiental em Resíduos Sólidos*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121002\\_relatorio\\_educacao\\_ambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121002_relatorio_educacao_ambiental.pdf). Acesso em 20.09.2013

ODALIA, Nilo. *A Liberdade como Meta Coletiva*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

PEREIRA, Osny Duarte. *Direito florestal brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.

PÁDUA, J.A.; *Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil*. in: *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987

\_\_\_\_\_; *O ambientalismo e os movimentos sociais*; in *Desafios e Perspectivas do Movimento Ambientalista Brasileiro, Relato de Seminário*; Fundação Francisco; 1995; Brasília D.F.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

\_\_\_\_\_, *Os Profetas Sociais e o Deus da Cidadania*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

RIBEIRO, Wagner Costa. *Em Busca da Qualidade de Vida*. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da Cidadania*. 6. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

RUA, M. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Coleção Relações Internacionais e Política. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito ambiental internacional*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002

SILVA, Zélia Lopes da. *As percepções das elites brasileiras dos anos de 1930 sobre a natureza: das projeções simbólicas às normas para o seu uso*. In: ARRUDA, Gilmar (org.). *Natureza, fronteiras e territórios: imagens e narrativas*. Londrina: Eduel, 2005.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013

SOARES, Liliane Gadelha da Costa; SALGUEIRO, Alexandra Amorim; GAZINEU, Maria Helena Paranhos. *Educação ambiental aplicada aos resíduos sólidos na cidade de Olinda, Pernambuco – um estudo de caso*. Revista Ciências & Tecnologia, do Centro de Ciências e Tecnologia da Universidade Católica de Pernambuco, An. 1, n. 1, 2007. Disponível em: [http://www.unicap.br/revistas/revista\\_e/artigo5.pdf](http://www.unicap.br/revistas/revista_e/artigo5.pdf). Acesso em 20.09.2013

URBAN, Teresa. *Missão (quase) impossível: aventuras e desventuras do movimento ambientalista no Brasil*. Editora Peirópolis, 2001.

VATTEL, Emer de. *O direito das gentes (1758)*. 2004.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas*. In: Revista de Administração Pública, v.30, n.2, Rio de Janeiro, 1996, p.5-43.

VIEIRA, P.; BOEIRA, S. L. *Ecologia política*. Ensaio de cartografia temática. São Paulo: Corez, 2004. No prelo.

VIERIA, LISZT. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, LISZT e BREDARIOL, Celso. *Cidadania e política ambiental*. 2 ed., Rio de Janeiro: Record, 2006

VIOLA, Eduardo; GOLDENBERG, Mirian. *O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável*. Florianópolis: Revista de Ecologia, ciência e política, 1992.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Jurisdição e competência em matéria ambiental*. In: MARQUES, José Roberto (Org.). In: *Leituras complementares de direito ambiental*. Salvador: Jus Podvm, 2008.

#### **Outras publicações:**

Boletim Informativo da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. Rio de Janeiro: FBCN, n° 1, 1966

Notas taquigráficas da Sessão de votação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, 02 de agosto de 2010, da Câmara dos Deputados

Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2013 – ABRELPE

Relatório de Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos – IPEA, 2010

Relatório de Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos – IPEA, 2014

Relatório de Diagnóstico dos Resíduos Sólidos – SLU, 2014

Site do Ministério do Meio Ambiente