

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

ERIVALDO CAVALCANTI E SILVA FILHO

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

MARIA DOS REMÉDIOS FONTES SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito ambiental e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho; Everton Das Neves Gonçalves; Maria Dos Remédios Fontes Silva - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-407-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais.
2. Meio Ambiente.
3. Questões Políticas.
4. Princiologia Ambiental. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

E reencontramo-nos, em Brasília, DF, para novel discussão sobre a questão das políticas inerentes ao Direito Ambiental e o Socioambientalismo Brasileiro contando com seletos grupo de pesquisadores preocupados com a preservação do planeta a partir da discussão necessária sobre a ação em terra brasilis. Destacadas posições acadêmicas foram apresentadas e defendidas nas discussões propostas na apresentação de dezoito trabalhos que se dividem em cinco grupos, a saber: a) Princiologia Ambiental e Direitos Fundamentais Ambientais; b) Ambientalismo e Resíduos Sólidos; c) Arrecadação Compensatória e Tributação Ambiental; d) Licenciamento Ambiental; e, e) Socioambientalismo e Geopolítica. O GT se destaca pela ênfase dada aos temas ambientais, mormente no Brasil da mesma forma que pelo afinado posicionamento do conjunto de pesquisadores em defesa de urgentes mudanças segundo progressistas ações efetivas para frear o evidente passivo ambiental que se verifica em escala mundial.

Destarte verificam-se interessantes posicionamentos como se apresenta:

a) Princiologia Ambiental e Direitos Fundamentais Ambientais

Everton das Neves Gonçalves e Jéssica Gonçalves apresentam o artigo denominado ANÁLISE ECONÔMICO-JURÍDICA DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS DO POLUIDOR PAGADOR E USUÁRIO PAGADOR; especialmente, discutindo econômico-juridicamente, os princípios ambientais do Poluidor Pagador e do Usuário Pagador clamando pela interdisciplinaridade entre o Direito e a Ciência Econômica;

Leila Cristina do Nascimento Alves e José Claudio Junqueira Ribeiro tratam da PROTEÇÃO JURÍDICA DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS E A NECESSIDADE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA INFORMAÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO chamando a atenção para os inevitáveis riscos assumidos para o atingimento do ideal desenvolvimentista;

Daniele Weber S. Leal e Raquel Von Hohendorff destacam AS DIMENSÕES DA INCERTEZA PARA A ERA NANOTECNOLÓGICA E A NECESSÁRIA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO COMO VETOR PARA A (URGENTE) REGULACÃO observando a complexidade das nanotecnologias e a inexistência de respectiva regulacão;

Bruna Araújo Guimaraes e Nivaldo dos Santos pugnam pelo DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A PROPRIEDADE INTELECTUAL como consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fazendo perceber a necessidade de segurança alimentar no mundo e no Brasil através da propagação das tecnologias verdes e do registro dos conhecimentos dos povos tradicionais;

Renan Lucio Moreira e Márcio Luís de Oliveira demonstram a universalização do acesso à água e o saneamento básico, como direitos humanos visando-se a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a promoção da equidade social e garantia de maior proteção ao meio-ambiente no artigo ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITO HUMANO;

Carolina Prado da Hora e seu Orientador Ricardo Libel Waldman abordam a proteção do Direito Ambiental pelo Sistema Internacional dos Direitos Humanos no trabalho científico denominado A PROTEÇÃO DOS DIREITOS AMBIENTAIS PELO SISTEMA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS;

Lyssandro Norton Siqueira em A NECESSIDADE DE EFETIVIDADE DO DIREITO AMBIENTAL PARA RECUPERAÇÃO DE ÁREAS MINERADAS COMO MEIO DE ASSEGURAR A PROTEÇÃO DOS BENS E DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS trata da necessidade de recuperação de territórios degradados pela atividade minerária segundo implementação de adequados instrumentos administrativos e judiciais.

b) Ambientalismo e Resíduos Sólidos

Erika Tavares Amaral Rabelo de Matos e Rodrigo Rabelo de Matos Silva explanam sobre a ATUAL SITUAÇÃO DA RASTREABILIDADE DOS RESÍDUOS SÓLIDOS PERIGOSOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA;

Por sua vez, Eder Marques de Azevedo e Camila de Almeida Miranda em CONSÓRCIOS PÚBLICOS E GESTÃO COMPARTILHADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE sustentam que o cumprimento da gestão integrada de resíduos sólidos, disposta no art. 3º, inc. XI, da Lei nº 12.305/10 é possível, uma vez adotadas estratégias de planejamento integrado e sustentável;

Fernanda Netto Estanislau e Vivian Lacerda Moraes entendem como dano ambiental a propaganda eleitoral e estudam o ônus da prova em seu estudo PROPAGANDA ELEITORAL COMO POLUIÇÃO AMBIENTAL E O ÔNUS DA PROVA.

c) Arrecadação Compensatória e Tributação Ambiental

Francisco Joaquim Branco de Souza Filho e Helder Leonardo de Souza Goes defendem o mercado de Créditos de Carbono no artigo denominado CRÉDITOS DE CARBONO E A EXTRAFISCALIDADE: UMA SAÍDA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL, para a promoção das reduções de emissão de gases nocivos chamando a atenção para a atividade extrafiscal do Estado como instrumento para políticas públicas pautadas na “consciência verde”;

Antonio Pedro de Melo Netto e Vyrna Lopes Torres de Farias Bem acreditam na apropriação de recursos ambientais de forma sustentável em seu paper denominado MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO E O DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL:

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A PROPRIEDADE INTELECTUAL;

Willia de Cácia Soares Ferreira e Rodrigo Gonçalves Franco entendem que a compensação financeira pela exploração de recursos minerais constitui importante fonte de arrecadação para os entes federados onde há exploração mineral, conforme defendido no artigo COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS: NECESSIDADE DO SEU USO EFICIENTE PARA PROPICIAR BEM-ESTAR E PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS ENTES FEDERADOS ARRECADADORES.

d) Licenciamento Ambiental

Tereza Cristina Mota dos Santos Pinto e Lais Batista Guerra analisam os serviços ambientais prestados pela floresta Amazônica e considerados no licenciamento ambiental de grandes obras de infraestrutura como no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte;

Luís Eduardo Gomes Silva e Bárbara Augusta de Paula Araújo Myssior trazem estudo sobre metodologias de avaliação do impacto ambiental em seu estudo denominado AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL: ANÁLISE DAS METODOLOGIAS APLICADAS NO BRASIL

e) Socioambientalismo e Geopolítica

Aguinaldo de Oliveira Braga e Patricia Leal Miranda de Aguiar, a partir dos estudos sobre Direito do Mar (Tratado de Montego Bay) tratam da expansão da Plataforma Continental

Brasileira como forma de empoderar, estrategicamente, o País em sua ação soberana no estudo intitulado A PLATAFORMA CONTINENTAL BRASILEIRA – A AMAZÔNIA AZUL - A SOBERANIA NACIONAL;

Evilhane Jum Martins e Elany Almeida de Souza analisam os ideais desenvolvimentistas impostos à América Latina e a desconfiguração de suas originalidades socioambientais defendendo o Novo Constitucionalismo Latino-americano como propulsor do resgate da identidade socioambiental da América Latina;

Por fim, Rogério Magnus Varela Gonçalves e Paula Isabel Nobrega Introine Silva tratam o direito às águas, no seu aspecto legal e acadêmico, como prerrogativa fundamental a ser perseguida pelas políticas públicas para sua gestão na pesquisa denominada A CHEGADA DO RIO SÃO FRANCISCO À PARAÍBA: DIFICULDADES DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO ÀS ÁGUAS.

Ao que se percebe; os trabalhos apresentados denotam o grande e capacitado esforço para a defesa de um meio ambiente equilibrado e sustentável honrando aos princípios de um desenvolvimento econômico-social responsável pela manutenção da vida na Terra e, ainda, segundo preocupação intergeracional.

É o que se apresenta, por ora, para a seleta comunidade Científica.

Brasília, DF, 21 de julho de 2017.

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho

Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva

CONSÓRCIOS PÚBLICOS E GESTÃO COMPARTILHADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS: ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE

PUBLIC CONSORTIUMS AND SHARED SOLID WASTE MANAGEMENT: SUSTAINABILITY STRATEGIES

Eder Marques De Azevedo ¹
Camila de Almeida Miranda ²

Resumo

Este trabalho sustenta que o cumprimento da gestão integrada de resíduos sólidos, disposta no art. 3º, inc. XI, da Lei nº 12.305/10 só será possível, deixando de ser uma legislação meramente simbólica e adotando estratégias de planejamento integrado e sustentável. Partindo da premissa do reconhecimento da complexidade e altos custos que envolvem a prestação do serviço público de saneamento básico, sobretudo quanto à destinação final de resíduos sólidos, cabe aos municípios a cooperação mútua prevista no art. 241 da Constituição para atingir uma atuação administrativa eficiente, voltada ao gerenciamento adequado do lixo sólido urbano.

Palavras-chave: Resíduos sólidos, Gestão integrada, Consórcios públicos, Desenvolvimento sustentável, Direito a cidades sustentáveis

Abstract/Resumen/Résumé

This paper argues that compliance with the integrated management of solid waste disposed in the art. 3, inc. XI of Law No. 12,305 / 10 only becomes possible, no longer a merely symbolic legislation, through the adoption of integrated and sustainable planning strategies. On the premise of recognizing complexity and high costs involved in the provision of public service sanitation, especially regarding the disposal of solid waste by implementing composting techniques, it is up to municipalities mutual cooperation provided in art. 241 of the Constitution to achieve efficient and suitable for the proper management of urban solid waste management activities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Solid waste, Integrated management, Public consortiums, Sustainable development, Sustainable cities right

¹ Graduado em Direito pela UFOP; Pós-Graduado em Direito Processual Constitucional pelo Izabela Hendrix; Mestre e doutor em Direito Público pela PUC-Minas; Professor da UFJF/Governador Valadares. Membro pesquisador-extensionista do NUJUP/PUC-Minas.

² Graduada em Direito pela FADIVALE; Licenciada em Letras Português/Inglês pela UNIUBE; Mestre em Gestão Integrada do Território pela UNIVALE; Professora temporária do curso de Direito da UFJF/Governador Valadares; Advogada.

1 INTRODUÇÃO

Diante da necessidade de implementação da gestão pública integrada destinada ao gerenciamento de resíduos sólidos pelos Municípios, e considerando que os recursos disponíveis aos entes locais são, por vezes, insuficientes à concretização das metas descritas em seus planos, torna-se imprescindível repensar os pressupostos do planejamento, pautando-se, assim, nos ditames da sustentabilidade e da integração orçamentária.

Com efeito, a Lei nº 12.305/10 prevê em seu artigo 3º, inciso XI, a gestão integrada dos resíduos sólidos, entendida como o conjunto de ações e metas de gerenciamento adequado do lixo urbano. Nesse universo, apontam-se os consórcios públicos como instrumentos cujo desafio é promover a horizontalização do planejamento integrado e sustentável sob a premissa da convergência de interesses, visando por meio da cooperação mútua entre os consorciados, a melhoria da qualidade da prestação dos serviços, que, neste caso, trata-se da destinação do lixo urbano.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito e da introdução dos custos ao conceito de direitos fundamentais, este artigo demonstra que o planejamento estratégico horizontalizado entre os Municípios, viabilizado pela instituição de consórcios públicos, é uma proposta de minimizar a escassez de recursos públicos financeiros, tendo por fim garantir a adequada e eficiente tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito à saúde e, por conseguinte, do próprio princípio da sadia qualidade de vida, necessários ao cumprimento do direito a cidades sustentáveis.

2 OS DILEMAS DO ESTADO AMBIENTAL DE DIREITO À IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SUSTENTABILIDADE

A preocupação com a escassez de recursos deve remeter o administrador público a reflexões sobre os limites da sustentabilidade confrontada pela ânsia de desenvolvimento urbano herdada de um modelo liberal ainda reluzente em pleno século XXI. Eis que se erige uma nova ordem constitucional brasileira impactada pela aspensão da fundamentalidade do direito ao meio ambiente.

As aspirações advindas deste pretense *Estado de Direito Ambiental* emergem do constitucionalismo democrático, que, particularmente, trata-se de um projeto ainda não finalizado que precisa superar uma série de complexidades extremamente conflitantes:

O constitucionalismo democrático, ao final da primeira década do século XXI, ainda se debate com as complexidades da conciliação entre soberania popular e direitos fundamentais. Entre governo da maioria e vida digna e em liberdade para todos, em um

ambiente de justiça, pluralismo e diversidade. Este continua a ser, ainda, um bom projeto para o milênio. (BARROSO, 2009, p. 41)

De fato, isso ainda repercute na falta de efetividade em torno do direito ao meio ambiente e de políticas públicas eficientes à promoção da sustentabilidade. Nesse contexto, o florescer desse novo modelo estatal está interligado à articulação entre problemas ambientais os mais variados, os quais carecem ser solucionados a partir de um tratamento jurídico-constitucional especial. Desse modo, passa a se destacar no cenário jurídico o *princípio da proibição de retrocesso* no sentido de que as políticas ambientais sejam obrigadas a melhorar o nível de proteção já assegurado pelos vários complexos normativo-ambientais. No entanto, não se trata de estabelecer uma proibição geral do retrocesso, o que enrijeceria o sistema jurídico-ambiental. “Na verdade, procura-se evitar o recuo injustificado de normas e medidas que estabeleçam um nível de proteção jurídica adequado ao meio ambiente.” (LEITE; FERREIRA. In: FERREIRA; LEITE; BORATTI, 2010, p. 11)

Os efeitos da escassez recaem imediatamente sobre os bens que contêm condão econômico, considerados aqueles que, a seu turno, são dotados de utilidade e capazes de atender a algum tipo de necessidade humana.¹ Mao Tse-tung defende que “a natureza não é um conglomerado de fenômenos dispersos, mas um todo integrado. [...] esse todo não está imóvel, mas em constante movimento e mudança.” (2008, p. 21).

Canotilho (2011) faz menção ao princípio da solidariedade entre gerações, expressamente mencionado na Constituição portuguesa, o qual obriga as gerações presentes a incluir como medida de ação e de ponderação os interesses das gerações futuras – o que conhecemos como princípio da equidade intergeracional (LEITE; FERREIRA. In: FERREIRA; LEITE; BORATTI, 2010, p. 10). Os interesses destas gerações são evidenciáveis em três campos de extrema complexidade e que precisam ser controlados para o fortalecimento do Estado de Direito Democrático e Ambiental por ele defendido:

(i) o campo das *alterações irreversíveis* dos ecossistemas terrestres em consequência dos efeitos cumulativos das actividades humanas (quer no plano espacial, quer no plano temporal); (ii) **o campo do esgotamento dos recursos, derivado de um aproveitamento não racional e da indiferença relativamente à capacidade de renovação e da estabilidade ecológica**; (iii) o campo dos *riscos duradouros*. (grifos nossos) (CANOTILHO; LEITE, 2011, p. 28)

¹ Nesse particular Flávio Galdino estabelece uma interessante distinção entre as espécies de bens que podem estar sujeitos à escassez natural de recursos. “Por evidente, para prover bens econômicos são necessários recursos. Sob a ótica da escassez, isto é, sob o prisma econômico, os bens podem ser divididos em (i) livres e (ii) econômicos. Os bens livres são aqueles sobre os quais, por qualquer razão, em determinado momento, a escassez não projeta efeitos – como o ar atmosférico, por exemplo (ainda...). Bens econômicos são aqueles dotados de utilidade e que sofrem os efeitos da escassez – como a comida, por exemplo. Por evidente trata-se de qualificação dos bens marcada pela transitoriedade, pois a utilidade e a escassez dependem do contexto histórico e econômico sob análise.” (2005, p. 156).

Proudhon (1975) denuncia que o problema causador desse grande desequilíbrio é que a propriedade foi assumida como duas perigosas faculdades: *exclusão* e *invasão*. A concepção de lucro resulta em verdadeira invasão do homem na exploração da propriedade em todas as suas formas.²

Por força constitucional (art. 225, *caput*), a diretriz da sustentabilidade se manifesta de maneira explícita com a preocupação do constituinte ao dispor que o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender e preservar o meio ambiente³ para o sustento de políticas intergeracionais. Entretanto, a crise sistêmica ocorrida pela ambivalência entre a sociedade política, o Estado e o Mercado, cada um a seu modo “constituídos como sistemas institucionais interdependentes, com suas próprias organizações, regras, padrões institucionalizados de comportamento e códigos próprios de informação” (ABRANCHES, 1989, p. 11), cria uma lógica de facções (ou fatores reais de poder⁴) que torna deficiente a concretização do texto constitucional – e de suas respectivas leis infraconstitucionais – acentuadas pela assincronia resultante do choque de interesses em torno do desenvolvimento sustentável.

Há indícios de legislação simbólica quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas sem tomar providências suficientes no sentido de criar pressupostos à eficácia ou, ainda, quando se regulamenta determinada matéria suficientemente tratada em outro diploma normativo, como no caso de cominação de pena a fato já punível (KINDERMANN *apud* NEVES, 2007, p. 31-32). É o exemplo do ocorrido com a “Lei Seca”, modificada pela Lei n. 12.760/12, que, dentre outros, aumentou o índice de cálculo de multa por embriaguez voluntária na condução de veículo automotor.⁵

² “O lucro recebe nomes diferentes segundo as coisas que o produzem: renda, pelas terras; aluguer, pelas casas e móveis; Juro, pelos fundos colocados; Interesse, para o dinheiro; benefício, ganho, lucro (três coisas que é preciso não confundir com o salário ou preço legítimo do trabalho), para as trocas. O lucro, espécie de regalia, homenagem tangível e consumível, 'pertence ao proprietário em virtude da sua ocupação nominal e metafísica; o seu cunho está apostado na coisa; isso basta para que ninguém possa ocupar essa coisa sem a sua permissão.” (PROUDHON, 1975, p. 133).

³ Ora entendido em suas quatro dimensões: natural, artificial, cultural e do trabalho.

⁴ São as forças políticas que atuam no seio de cada sociedade, compreendendo, numa releitura feita em nossos dias, a presença de instituições públicas (como os Três Poderes, o Ministério Público e os Tribunais de Contas) ou privadas (a exemplo da Mídia e das grandes corporações, por meio de seu poderio advindo do grande capital). Ou, ainda, poderes paralelos (como o poder do tráfico, das milícias, determinantes ao surgimento de um direito achado na rua) e o próprio povo, que informam uma força ativa que influenciam na interpretação e produção de eficácia de todas as leis, do texto constitucional e das instituições jurídicas vigentes. (LASSALLE, 2001, p. 10-11),

⁵ Também recebeu nova regulamentação por força da Resolução nº 432, do Conselho Nacional de Trânsito, que inclui os procedimentos de fiscalização pelas autoridades de trânsito em procedimento operacional rotineiro quanto ao uso de álcool pelos motoristas ou de substâncias psicoativas que determinem dependência.

Marcelo Neves critica que o legislador, sob pressão direta do público, arrisca-se na elaboração de diplomas normativos despidos de mínimas condições de efetivação para satisfazer as expectativas do povo. (2007, p. 36). Nem sempre obterá êxito, pois maiores serão as possibilidades de fracasso levando à descrença do próprio sistema jurídico, além de servir ao adiamento de soluções de conflitos sociais, por meio de compromissos dilatórios.⁶

A constitucionalização simbólica⁷ ainda implica a falta de autonomia operacional do direito, cuja baixa aplicabilidade traz à tona o fenômeno de desjurisdificação da realidade constitucional.

Nessa perspectiva:

O que se faz questionar, não é a falta de conteúdo em aspecto normativo, pois percebe-se que o texto constitucional é suficientemente abrangente. O problema está diretamente relacionado na concretização deste conteúdo, que às vezes é identificado como retórica do Estado e do governo com o modelo democrático ocidental. (NEVES, 2007, p. 184-185)

Portanto, o aspecto simbólico da legislação traz em sua estrutura algo em comum com o que é ideológico quando se mascara uma realidade diferente daquela formalizada no texto de lei ou quando a própria lei já nasce enfadada ao fracasso pela falta de condições de ser concretizada.

Diante do exposto, a Lei nº 12.305/10, da forma como dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, pode ser observada como uma lei simbólica⁸, pois mantém um olhar

⁶ É o caso do instituto da APP urbana, regulamentado pelo Novo Código Florestal (art. 4º da Lei nº12.651/12) que determina a obrigatoriedade de preservação de áreas de preservação permanentes constituídas nos espaços urbanos desenvolvidos, em grande parte, desordenadamente ou na omissão de políticas de regularização fundiária. A aplicação desta lei resultaria na anulação, com efeito retroativo, de uma infinidade de Alvarás de Construção concedidos pelo Poder Público local em espaços taxativamente definidos por lei como incompatíveis à edificação, implicando em responsabilidade civil do Estado por ação para o ressarcimento dos proprietários. Ou, ainda, em responsabilidade civil do Estado por omissão quando lhe faltou o exercício do poder de polícia em fiscalizar construções irregulares realizadas nesses locais.

⁷ “A responsabilidade pelos graves problemas sociais e políticos é, então, atribuída à Constituição, como se eles pudessem ser solucionados mediante as respectivas emendas e revisões constitucionais. Dessa maneira, não apenas se desconhece que leis constitucionais não podem resolver imediatamente os problemas da sociedade, mas também se oculta o fato de que os problemas jurídicos e políticos que frequentemente se encontram na ordem do dia estão associados à deficiente concretização normativo-jurídica do texto constitucional.” (NEVES, 2007, p. 187)

⁸ Nesse momento, insistimos na crítica a Marcelo Neves (2007) que, em suma, sustenta a tese de que a legislação simbólica, de forma categórica, é aquela despida de qualquer manifestação de eficácia, correspondendo à absoluta inefetividade da lei (neste caso, quer por não produzir efeito algum ou, ainda, por apenas gerar efeito oposto do que deveria produzir). Coadunamos, entretanto, com a posição assumida pela professora Marinella Machado Araújo que, neste aspecto, avança ao assumir outra visão de legislação simbólica mais condizente à realidade vivenciada pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Segundo ela, a força material da lei não deriva apenas de uma força quantitativa, mas qualitativa. Sua visão de lei simbólica diz respeito à situação em que a lei produz efeitos quantitativamente expressivos, mas qualitativamente insuficientes, não alterando a realidade. Sobre esta perspectiva de força simbólica vide os textos: ARAÚJO, Marinella Machado ; ALMEIDA, Alessandra Bagno F.R. de . O Direito ao Desenvolvimento

fragmentado pertinente ao universo da sustentabilidade sem estabelecer conexão direta com outras normas que disciplinam vieses distintos no envolvimento da gestão ambiental. Vem encapsulada, visto que a lógica dessa gestão é a especialidade, reduzindo as chances de eficiência.

À luz desses argumentos, somados aos altos custos à sua efetivação, conclui-se que a aludida lei coloca a política como um fim em si mesmo, não havendo preocupação com outros tipos de políticas⁹, o que corrobora para que na conjuntura presente os Municípios não consigam adaptar-se a seus preceitos¹⁰, prejudicando a produção da eficácia (do ponto de vista qualitativo) nos níveis legal e constitucional nessa mesma matéria.

No entanto, Konrad Hesse (1991) nos encoraja a acreditar que a força normativa constitucional não tem poder somente para vincular-se a resultados presentes, mas também para atingir a sociedade do porvir. Hesse relativiza o pessimismo de Lassalle (2001) ao condicionar a autonomia constitucional e ao apontar condições específicas para a contemplação da pretensão de eficácia da norma jurídica:

A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua *vigência*, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas. Devem ser contempladas aqui as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais. A pretensão de eficácia da norma jurídica somente será realizada se levar em conta essas condições. (HESSE, 1991, p. 14-15)

É certo que a Constituição não acontece de uma só vez. Portanto, a norma precisa ser concretizada a partir da realidade por mais distante pareça ser sua efetivação no momento em que foi criada. Esse postulado não seria diferente quando se projeta a força normativa do art. 225, *caput*, da Constituição, nele compreendido o princípio do desenvolvimento sustentável e as

Sustentável e a Dimensão Simbólica de sua Aplicação. In: Elcio Nacur Rezende; Valdênia Geralda de Carvalho. (Org.). **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. 1ed. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC, 2013, v. 1, p. 11-59; ARAUJO, Marinella Machado. A proteção das mulheres: direitos com força normativa ou simbólica?. In: Liliana Lyra Jubilut; Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia; José Luiz Quadros de Magalhães. (Org.). **Direito à diferença** Volume II Aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 2, p. 311-324.

⁹ Um exemplo necessário seria a interface produzida entre a Política Nacional de Meio Ambiente e a Política Nacional de Meio Ambiente (criada pela Lei nº 6.938/81)

¹⁰ “Cerca de 42% dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil ainda tem destino inadequado. Isso equivale a um descarte de aproximadamente 76 mil toneladas que são levadas a aterros controlados e lixões. Mais de três mil cidades brasileiras ainda eliminam os seus resíduos de forma incorreta. As estatísticas fazem parte do 10º Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, divulgados pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe).” (Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1975/1975.pdf>. Acesso em: 16/09/14)

implicações dele resultantes, como o cumprimento de políticas de sustentabilidade em matéria de destinação dos resíduos sólidos.

3 O REDIMENSIONAMENTO DA SUSTENTABILIDADE: POR UMA NOVA PERCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Juarez Freitas (2011) interpreta o desenvolvimento sustentável, também denominado de princípio da sustentabilidade, como o marco de um novo paradigma a ser inserido na cultura social. Embora subsista uma tensão de interesses, sustenta que o desenvolvimento não deve ser contraditório com o pressuposto da sustentabilidade, conquanto se converta num deixar de “[...] se envolver (des-envolver) com tudo aquilo que aprisiona e bloqueia o florescimento integral dos seres vivos. Dito de outro modo, uma vez reconcebido, o desenvolvimento pode-deve ser sustentável, contínuo e duradouro.” (FREITAS, 2011, p. 42).

Apesar do peso condenatório que contra si possa recair, a intenção constitucional insiste na tutela de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que, para tanto, exige o adestramento do capitalismo selvagem sem, contudo, negar-lhe a condição de sistema econômico vigente no país, reforçando sua responsabilidade social. Fiorillo pontua que: “Com isto não se quer de forma alguma barrar o crescimento econômico; o que se quer é apenas e tão somente minimizar de forma satisfatória os riscos sociais advindos de um crescimento desenfreado e sem patamares mínimos.” (2009, p. 14).

Reconhecer o sentido do desenvolvimento sustentável na conjuntura moderna de *Estado Ambiental de Direito* expande suas diretrizes em cinco dimensões distintas e simultâneas da sustentabilidade, apontadas por Ignacy Sachs (2009, p. 85-87), as quais devem repercutir no entorno do planejamento público:

- i) *Dimensão social* – o escopo é estabelecer níveis de equidade no que tange à distribuição de renda e de bens necessária à erradicação da pobreza e do abismo social presente nos padrões de vida entre ricos e pobres. Para isso é fundamental a oferta de políticas públicas incentivadoras da inclusão social, sejam elas fomentadas pela intervenção direta do Governo ou subsidiadas pela iniciativa privada, seja em obediência às máximas da responsabilidade social das empresas, seja em detrimento de ações filantrópicas patrocinadas pelo terceiro setor. Demarca-se, desse modo, a interligação das dimensões social e cultural ao respeito ao campo do multiculturalismo¹¹, definido como a reivindicação de que culturas minoritárias ou modos de vida não são suficientemente protegidos somente com a garantia dos direitos individuais que nas

¹¹ O campo multicultural tem por escopo a superação do vínculo político nacional capaz de substituir o nacionalismo. Significa “a coexistência, em uma mesma sociedade política, de um número considerável de grupos culturais desejosos e capazes, em princípio, de manter suas distintas identidades.” (TAVARES. In: LOIS, 2005, p. 96).

democracias liberais apenas souberam legitimar o grau de exclusão social de uma pluralidade esquecida em seu conjunto de direitos. “Necessariamente, medidas concretas devem ser realizadas, mediante políticas públicas capazes de facilitar o progresso almejado pelos membros dos grupos” (TAVARES. In: LOIS, 2005, p. 97);

- ii) *Dimensão econômica* – viabilizada pela alocação e gestão estratégica e eficiente de recursos, como também por meio do subsídio financeiro público e privado. A eficiência, no sentido econômico, não deve se exaurir pela via de um critério contábil de rendimentos empresariais de caráter microeconômico e eminentemente privado, mas, ao revés, se estender a uma avaliação em termos macrossociais. Para isso são necessárias políticas fiscais e tributárias de incentivo ao crescimento do setor privado, ao mesmo tempo controlado por meio do exercício do poder de polícia estatal cerceador do fluxo de ações decorrentes da livre iniciativa, para que não haja o uso exacerbado e irracional dos recursos. Neste ínterim, torna-se propícia a evocação de princípios jurídicos como da prevenção, da precaução e do limite com o propósito de se estabelecer o controle do modo de exploração do mercado, impondo-se, dentro outros, diretrizes à fixação de licenças ambientais e de elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA);
- iii) *Dimensão ecológica (ou ambiental)* – com suporte nos novos avanços científicos e tecnológicos essa dimensão reforça a indispensabilidade de adoção de táticas alternativas e racionais quanto ao uso potencial de recursos advindos dos ecossistemas em risco. Para isso, estimula a limitação do excesso de consumo de combustíveis fósseis (a Lei nº 12.490/97, regulamentada pelo Decreto nº 37.085/97, do Município de São Paulo, que determina restrições de circulação de veículos na cidade, mais conhecida como rodízio ou “Operação Horário de Pico”, é exemplo desse tipo de medida), bem como sua substituição por outros recursos ou produtos renováveis ou em estado de mais abundância, com menos reagentes contra o meio ambiente. Incentiva a redução do índice de resíduos e poluentes expedidos na natureza e no âmbito das cidades, por meio da conservação de energia e dos próprios recursos, instigando-se, também, a cultura da reciclagem. Promove a autolimitação do consumismo de materiais altamente utilizáveis pelos países ricos e por indivíduos em todo o planeta, assim como já foi feito quanto ao de CFC na campanha mundial de combate ao buraco na camada de ozônio. Também intensifica a necessidade de investimentos ao fomento de pesquisas visando a descobertas de tecnologias de baixo teor de resíduos ou que promovam a eficiência no uso de recursos favoráveis ao desenvolvimento urbano, rural e industrial, definindo-se normas para uma adequada proteção ambiental, determinando-se a instituição do arcabouço jurídico e econômico à sua realização;
- iv) *Dimensão espacial* – prioriza, por meio do planejamento sustentável, a importância da implantação de políticas públicas realizadas por ações de planejamento nas cidades como forma de estabelecimento de configurações espaciais equilibradas entre os perímetros urbano e rural, com destaque na melhoria dos assentamentos urbanos e fixação de espaços adequados à exploração de atividade econômica (industrial ou comercial). Seu desafio é combater a concentração excessiva nas áreas metropolitanas e frear a destruição de ecossistemas frágeis e de importância vital. Também incentiva o uso de técnicas modernas e regenerativas por pequenos agricultores, notadamente pelo uso de pacotes tecnológicos adequados, do crédito facilitado para incentivo à agricultura familiar¹² em prol da consciência ambiental e do acesso a mercados.

¹² A Lei nº 10.186/01 dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, em conjunto com as Emater,

Também estimula a criação de oportunidades de emprego nas áreas rurais (como as políticas de agronegócios familiares) para fomentar a descentralização urbana e industrial;

- v) *Dimensão cultural* – envolve a busca por raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, processos que busquem mudanças dentro da continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento em um conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área. Esta dimensão deve desenvolver práticas como o ecoturismo, que instiga ao mesmo tempo a proteção ecológica e a educação ambiental a partir do olhar de tutela do patrimônio natural ou cultural.

À luz desses impasses, tal princípio tem se esvaziado de sua força normativa em virtude de sua submissão à lógica sistêmica econômica que atenta progressivamente e de modo mais dinâmico na realocação por insumos (matéria-prima de produção) e pela expansão de mercados consumidores, por vezes influenciando as condutas dos gestores políticos.¹³

Vários Municípios, incluindo principalmente os de médio e de pequeno porte, não têm condições de implementar as políticas urbanas determinadas por leis fixadoras de diretrizes essenciais à concretização de cidades sustentáveis, visto que são altamente onerosas.

Logo, torna-se indispensável refletir sobre os custos dos direitos¹⁴, pois se trata de uma realidade inegável. As relações sociais cada vez mais exigem o postulado da eficiência à afirmação

movimentos sociais, Itaipu Binacional e agentes financeiros do país vem mantendo tratativas, desde 2007, no sentido de obter um novo modelo de apoio ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. A construção do “Pronaf Sustentável” fundamenta-se na lógica de que o crédito rural disponibilizado pode e deve ser qualificado por meio de Planos de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção, alcançando um novo patamar de resultados junto à agricultura familiar brasileira. “As Unidades Familiares de Produção devem ser vistas nas suas particularidades e em suas interações com os demais intervenientes de sua comunidade e área de influência. O “Pronaf Sustentável” visa contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, da gestão participativa do uso dos recursos naturais e para a adoção, gradativa, de sistemas de produção, técnica e economicamente viáveis, que possibilitem a transição para modelos agroecológicos.” (BRASIL. PRONAF Sustentável: Plano de Desenvolvimento Sustentável da Unidade Familiar. 2012)

¹³ “[...] a teoria do desenvolvimento sustentável refaz-se como uma nova utopia de um mundo perfeito, bom para a lógica econômica (o *marketing* da sustentabilidade faz ganhar prêmios e dinheiro), fazendo o mundo mais feliz. Eis a nova retórica. Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável foi apropriado pelo Estado, pelos poderes públicos, e passou a compor a política oficial dos Estados membros da ONU. Um conceito que tem sido usado igualmente por todas as grandes empresas multinacionais, sobretudo as poluentes, desenhando assim a retórica desta farsa, tanto moral quanto política e legal. Em princípio, ao incorporar-se a ideia do desenvolvimento sustentável ao argumento do desenvolvimento econômico, proíbe-se qualquer alcance político ou questionamento sobre a verdadeira causa do que destrói a vida e/ou o meio ambiente. Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável passa a ter um fundamento econômico, ou seja, é preciso “crescer”, abordando as preocupações ambientais desde, no entanto, que isso não comprometa o crescimento em questão.” (CHAGAS, 2012, p. 24-25)

¹⁴ Além das considerações sobre a onerosidade dos direitos, a teoria dos custos é alvo de críticas incisivas, sobretudo diante da aproximação de discussões jurídicas em face de análise de realidades econômicas presentes no contexto de escassez. Não obstante, não se pode afastar o reconhecimento da existência de dificuldades financeiras enfrentadas pela Administração Pública diante da realização de serviços e políticas públicas. No entanto, a aludida apreciação econômica do Direito colabora com a compreensão de normas, princípios e teorias sobre o desenvolvimento e aprimoramento de um Estado nas escolhas de suas prioridades de forma racional. As escolhas das preferências de

de uma harmonia entre Direito e Economia. Desse modo, Richard A. Posner sustenta que a eficiência acaba por ser um conceito de justiça¹⁵ adequado e imputável ao operador do direito quando se refere à sua função de administrar (2010, p. 10).

Lado outro, a teoria dos custos, não se olvidando da análise econômica do direito¹⁶, deve servir para instigar a otimização de recursos, dentro de um cenário orçamentário escasso e de escolhas trágicas, em busca de medidas que promovam o cumprimento da eficiência¹⁷ e do direito fundamental à boa administração, como a introdução de estratégias de planejamento integrado, participativo e sustentável.

4 GESTÃO PÚBLICA INTEGRADA E SUSTENTÁVEL: ESTRATÉGIAS ADMINISTRATIVAS À IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O paradoxo entre lixo urbano e cidades sustentáveis¹⁸ é reflexo da contradição entre o consumismo exacerbado e a necessidade antropocêntrica de promoção da sadia qualidade de vida,

atuação estatal são custosas, e “[...] como escolhas devem ser realizadas, os agentes econômicos ponderam os custos e os benefícios de cada alternativa, adotando a conduta que, dadas as suas condições e circunstâncias, lhes traz mais bem-estar.” (RIBEIRO; KLEIN, 2011, p. 22).

¹⁵ Flávio Galdino rechaça: “O cerne das modernas teorias da justiça é precisamente o estudo da distribuição de bens e recursos entre os homens – alterando-se drasticamente o prisma clássico da filosofia moral e política, da justiça individual para a justiça na comunidade.” (2005, p. 156) Segundo o autor, a eficiência pode ser compreendida como um conceito operacional, cuja finalidade é possibilitar a análise das relações econômicas em uma dada sociedade (2005, p. 241).

¹⁶ Em razão da escassez dos bens da sociedade que a metodologia da análise econômica do direito é imperiosa à assimilação do comportamento humano, pois “[...] se os recursos não fossem escassos, não haveria conflitos, não haveria necessidade de direito, pois todos cooperariam espontaneamente.” (RIBEIRO; KLEIN, 2011, p. 21). A presença da escassez coage a sociedade a realizar escolhas que devem ser ponderadas nos custos/benefícios de cada alternativa excludente e possível, exigindo-se medidas de eficiência no âmbito dessas escolhas. Eric Posner destaca que: “[...] os indivíduos possuem preferências sobre resultados, de que essas preferências obedecem a condições básicas de consistência e de indivíduos satisfazem estas preferências com base em limitações orçamentárias exógenas.” (2010, p. 17). Para Richard A. Posner, “[...] a partir da concepção de norma jurídica como incentivo a determinados comportamentos, as sanções nelas imputadas como custos, e a oposição da eficiência das escolhas como centro de preocupação pelo Direito, é que a Análise Econômica do Direito constitui abordagem bastante útil para a descrição do fenômeno jurídico.” (2010, p. 29)

¹⁷ “[...] a análise econômica do direito pretende não apenas descrever o Direito com conceitos econômicos, mas encontrar elementos econômicos que participam da regra de formação da teoria jurídica. Desse modo, os fundamentos da eficácia jurídica e mesmo da validade do sistema jurídico deveriam ser analisadas tomando em consideração valores econômicos, tais como a eficiência, entre outros.” (CALIENDO, 2008, p. 15)

¹⁸ A promoção do direito a cidades sustentáveis, em consonância com as novas diretrizes legais que regulamentam o ambiente urbano, envolve um conjunto ordenado de medidas e de gerenciamento público para a sua concretização. “Quando se fala em ocupação desordenada do solo urbano, em déficit de infra-estrutura em geral e, em particular, de saneamento básico, de transporte, de moradia, de qualidade de serviços públicos; quando se fala em destruição de áreas verdes, em agressão ao patrimônio cultural, na verdade o que se evidencia é a total incapacidade do Estado em

tornando-se verdadeiro desafio ao Poder Público local a garantia de direitos fundamentais afetados pelo envolvimento desse conflito, como o direito ao meio ambiente, o direito à saúde e o próprio direito à vida na conjectura urbana.

Dentre os problemas que ensejam a poluição por resíduos sólidos o consumismo desenfreado¹⁹ é o principal causador do aumento do lixo urbano, já que a produção de bens e serviços destinados a atender aos anseios capitalistas não considera a sua destinação final. O mercado tem por objetivo angariar lucros sem considerar interesses individuais ou coletivos da sociedade, estranhos à sua perspectiva liberal. As relações de consumo se intensificam porque “[...] criam-se necessidades e desejos artificiais, via moda, publicidade, tecnologia, impondo-se assim, planejadamente, a vontade do capital no mercado consumidor.” (CLARK, 2001, p. 23-24).

O conjunto de fatores como a cegueira consumista, o subemprego, a favelização, a pobreza²⁰ são reflexo do desenvolvimento econômico predador em sua militância apática à sustentabilidade. Os resultados finais do capitalismo, como a má distribuição de renda e a democratização da pobreza, refletem consideravelmente na depreciação da natureza. Giovanni Clark admoesta que a proteção ambiental está entrelaçada à aniquilação da pobreza, demandando o remodelamento das atuais políticas econômicas públicas e privadas “[...] a fim de que possam garantir às populações o direito ao consumo de bens e serviços básicos fundamentais a uma vida digna” (2001, p. 132).

O Estatuto da Cidade esboçou em seu art. 2º, inc. I, a garantia do direito a cidades sustentáveis como diretriz irrenunciável à consolidação da política urbana.²¹ A sustentabilidade a

proporcionar ao cidadão o que o torna digno do amparo constitucional em matéria de meio ambiente construído: o direito à Cidade.” (DAMOUS, 2009, p. vii.)

¹⁹ A produção em massa é resultante do apelo dos consumidores pela novidade, o que torna os produtos ofertados rapidamente descartáveis e obsoletos. Suas necessidades são artificialmente estimuladas pelos meios de comunicação, dando ensejo a um consumo exacerbado de bens e serviços não essenciais e, por vezes, desnecessários e inúteis, o que “[...] provoca aberrações do consumo por criar desejos nunca satisfeitos, que ultrapassam as necessidades reais”. (ARANHA; MARTINS, 1993, p. 48)

²⁰ De acordo com o entendimento de Edésio Fernandes, “[...] o desenvolvimento na cidade somente poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Pensar na melhoria do meio ambiente significa o pleno atendimento do objetivo de enfrentar as causas da pobreza, que afeta a maioria da população que vive nas cidades”. (1998, p. 49)

²¹ “Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;” Desse modo, o direito a cidades sustentáveis, por derivação do texto constitucional, especialmente no que tange à interpretação do art. 182 c/c o art. 225 da CR/88, é recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro com status de direito fundamental.

que se remete “implica solidariedade e se traduz em vida urbana digna para todos”. (HORBACH. *In: MEDAUAR, 2004, p. 27*).

Nesse mesmo sentido, a necessidade de criação de medidas de contenção da poluição por resíduos sólidos culminou na aprovação da Lei nº 12.305/10, instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos, incentivando a promoção de atividades de gestão integrada e de gerenciamento do lixo urbano. Passo importante dessa aludida política nacional foi incorporar, em seu 8º, a possibilidade de adoção de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados como alternativas para minimizar problemas sócio-econômicos.

Conforme revela os dados do Governo Federal, dos 5.564 Municípios existentes no Federalismo brasileiro, 2874 sobrevivem à base dos recursos repassados pelo FPM em virtude de sua insuficiência de arrecadação tributária ou falência da máquina administrativa²², o que de longe permitiria o compromisso com esse tipo de comando legal diante do ônus por ele gerado.

Visando minimizar os custos à materialização das políticas de saneamento básico e de manejo dos resíduos sólidos, a Lei nº 11.445/07, reforçada pela Lei nº 12.305/10, previu a possibilidade de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, incluindo a limpeza e o manejo do lixo urbano através da criação de consórcios públicos ou outras formas de cooperação entre entes federados.

Considerando os custos existentes em todas as dimensões de direitos fundamentais defendido por Holmes e Sunstein (1999), por mais apocalíptica hoje possa ser pensar na instituição da tributação sobre o lixo produzido, poderia servir de incentivo ao controle de sua produção, tendo, por hora, amparo em princípios ambientais como da prevenção, do limite, do desenvolvimento sustentável, e do próprio usuário pagador. Lado outro, esse incentivo interpretado como um dos pressupostos básicos da *Análise Econômica do Direito* já começa a tomar fôlego a partir da Lei nº 12.305/2010, quando se estabeleceu a ideia de responsabilidade pós-consumo decorrente do instituto da logística reversa.

À luz do exposto, o Estado também se sujeita a essa análise, devendo observar a necessidade de otimizar seus recursos escassos e implantar medidas obrigatórias predefinidas em leis como da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Nesse diapasão, a *Análise Econômica do Direito* expõe a necessidade de reflexões sobre as relações de custo-benefício existentes, não apenas nas relações privadas, como também no tocante à atuação do Poder Público no que se refere à prestação de seus serviços.

²² Disponível em: <http://www.revistaaber.com.br/index.php/aber/article/viewFile/70/32>. Acesso em: 08/10/13.

A adesão a esta dimensão de gestão associada, autorizada pela Constituição de 1988, em seu art. 241, viabiliza aos entes federativos angariar recursos técnicos, financeiros e administrativos, sendo a horizontalização do planejamento considerado mais um instrumento de nosso federalismo de cooperação. A gestão consorciada de interesses públicos no âmbito intermunicipal é uma proposta que pode favorecer a amenização das desigualdades existentes entre as unidades federativas.

A criação de consórcios públicos destinados ao gerenciamento do lixo urbano, com atenção à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos por meio das táticas de compostagem, é uma estratégia indispensável para superar o problema da escassez orçamentária, proporcionando a implementação eficiente da gestão integrada dos resíduos sólidos.

Sendo assim, a cooperação entre os entes políticos é necessária e pode ocorrer tanto de forma vertical como horizontalizada. A cooperação verticalizada trata da relação entre entes políticos distintos, mediante a elaboração de planos que envolvem repasse financeiro da União e/ou Estados-Membros aos Municípios.

Por outro lado, tem-se a possibilidade de uma cooperação horizontalizada, que comporta a possibilidade de articulação de ajustes entre entes políticos iguais ou entre órgãos da Administração Pública com interesses e necessidades convergentes em busca da economicidade e eficiência no cumprimento das metas internas de cada esfera Administrativa.

Portanto, considerando que os direitos fundamentais são onerosos, não cabe à Administração Pública eximir-se de uma atuação eficiente sob a justificativa da escassez de recursos, que embora se apresente real e econômica²³, poderá ser minimizada a partir de estratégias como a gestão associada dos Municípios, por meio de articulações do planejamento integrado, sobretudo no que concerne ao planejamento horizontalizado, o qual se materializa pela criação de consórcios públicos.²⁴ Esses são mecanismos típicos de descentralização administrativa, podendo ocorrer no âmbito de mesmas pessoas jurídico-políticas, quanto no que se refere aos rearranjos federativos. Será por meio dos consórcios públicos que se alcançará maior

²³ Para executar os serviços de gerenciamento dos resíduos sólidos é imprescindível a existência de recursos orçamentários, haja vista que tais atividades demandam vultosos investimentos públicos. Conforme pesquisa divulgada pelo IBGE, em 2008, os serviços de manejo de resíduos sólidos representam “um forte impacto no orçamento das administrações municipais, podendo atingir 20,0% dos gastos da municipalidade.” (Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatística/população/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf. Acesso em: 03/10/13.)

²⁴ O artigo 2º, inc. I, do Decreto nº 6.017/07 explicita que o consórcio configura-se como: “[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107/05, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;”

equanimidade “[...] na distribuição dos recursos e dos ônus e bônus da urbanização. É o caso, por exemplo, de adotar-se medida compensatória para o Município consorciado que suportar em seu solo o aterro sanitário” (PIRES; BARBOSA, 2008, p. 228)

Os consórcios ensejam a formação de uma pessoa jurídica que terá, em regra, natureza jurídica autárquica. Por esta razão, conforme dispõe o art. 37, inc. XIX, da CR/88, é necessária a edição de lei ratificadora do protocolo de intenções por cada Casa Legislativa dos respectivos pactuantes (art. 6º do Decreto nº 6.017/07). A independência da pessoa jurídica diante dos entes federados tem consequências jurídicas importantes, dentre as quais se destacam:

[...] a) capacidade negocial e processual. A entidade criada adquire capacidade para ser pólo em relações negociais e processuais. É a pessoa jurídica instituída que celebra contratos, adquire bem, realiza concurso público e aciona o poder judiciário, embora o faça por meio da condução de uma pessoa física habilitada para tal, nos termos do contrato de consórcio e dos estatutos. b) Existência própria. As pessoas dos entes federados não mais se confundem com a pessoa jurídica criada no âmbito do consórcio. c) Patrimônio próprio. A pessoa criada no âmbito do Consórcio Público possui patrimônio distinto dos entes federados que o constituíram. d) Obrigações recíprocas entre os entes federados constituidores, firmadas nos termos do Contrato de Consórcio Público. (MACHADO; DANTAS. *In*: PIRES; BARBOSA, 2008, p. 185)

Na articulação dos consórcios públicos seu orçamento é determinado pelo número de entes consorciados, cujas despesas fixadas serão rateadas entre os consorciados surgindo, então, uma estimativa de quanto cada um irá reservar para atender as demandas do consórcio. Por isso, é imprescindível a consonância entre os instrumentos de planejamento, quais sejam, os Planos Plurianuais de todos os entes consorciados e “[...] o objetivo do próprio consórcio público no tocante aos investimentos e programas de duração continuada.” (GLÓRIA. *In*: PIRES; BARBOSA, 2008, p. 286).

Dentre os planos a serem elaborados para gestão do lixo urbano está o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, previsto no art. 18 da Lei 12.305/10, sendo sua elaboração condição para que os Municípios tenham acesso a recursos provenientes da União, ou por ela controlados, cuja destinação seja para empreendimentos e serviços ligados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Diante da realidade local e de posse de todo arcabouço jurídico-institucional com relação aos serviços de água, esgotos, lixo e drenagem urbana que o dirigente municipal deve formular as diretrizes gerais que nortearão seus respectivos planos municipais (BAGGIO; VIANNA, 2003, p. 233-234), os quais servirão de base à coleta de dados regionais a fim de viabilizar a elaboração dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos.

Conforme informações divulgadas pelo IBGE, em 2011, 3.295 (78,9%) dos Municípios declararam fazer parte de algum tipo de consórcio público, sendo que na maioria dos casos os consórcios foram criados para a gestão de políticas públicas regionais. Os consórcios articulados nas áreas destinadas à proteção ambiental e ao saneamento básico correspondem, respectivamente, a 24,3% e 14,7 % do total de articulações intermunicipais, os quais estão concentrados em maiores proporções “[...] nas Regiões Sudeste e Sul, em alguns estado da Região Nordeste, e nos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, na Região Centro-oeste.” (BRASIL. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2012).

Os consórcios públicos respondem de forma adequada e sustentável o desafio da superação da escassez de recursos em face do alto nível de onerosidade dos serviços de destinação do lixo urbano, sendo sua estrutura uma das poucas instituições com personalidade jurídica pública que possibilita a interação e a participação de diversos atores. Assim:

Um Consórcio Público, com atuação neste tema específico, pode atuar também na promoção do desenvolvimento urbano e habitacional; na produção de ações de requalificação urbana com inclusão social; na articulação e fortalecimento das atividades de controle e fiscalização das ocupações de áreas de mananciais, assegurando a participação da sociedade civil no processo de monitoramento; na atuação para implantação de sistema integrado de gestão e destinação final de resíduos sólidos.(BRASIL, SGC, 2012)

Nesse sentido, a horizontalização do planejamento público por meio da articulação entre entes federativos idênticos, valendo-se da criação de consórcios públicos na gestão ambiental, é uma solução viável na tentativa de amenizar a escassez de recursos e o déficit orçamentário, favorecendo a efetivação do princípio da eficiência. Tal proposta facilita o cumprimento dos ditames do art. 3º, inc. XI, da Lei nº 12.305/2010, de modo a efetivar estratégias de gestão integrada, viabilizando a promoção de sustentabilidade ambiental.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho demonstrou que as limitações orçamentárias para o subsídio de funções administrativas comum a tantos entes federativos reflete as escolhas trágicas dos administradores, sendo necessária a elaboração de planejamentos estratégicos para que, desse modo, haja uma prestação mais eficiente dos serviços públicos. É pela gestão associada, autorizada pela Constituição em seu art. 241, que os entes federativos conseguem angariar recursos técnicos, financeiros e administrativos, sendo a horizontalização do planejamento público, como estratégia do federalismo cooperativo, resposta à insuficiência orçamentária de Municípios haja vista ser a gestão

consoiciada de interesses públicos na dimensão intermunicipal uma solução para amenizar as desigualdades existentes entre as unidades federativas.

A criação de consórcios públicos destinados ao gerenciamento do lixo urbano, sobretudo no que tange à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, é uma estratégia indispensável para superar a escassez de recursos, favorecendo a implementação eficiente da gestão integrada dos resíduos sólidos. Não obstante, o presente ensaio demonstrou que o problema dos resíduos sólidos não pode ser tratado a partir de gestões unitárias de governabilidade ou, ainda, por políticas públicas isoladas, conforme se verifica no texto da lei. É necessária a conexão com outras políticas distintas que, entre si, sejam capazes de promover integração (como as políticas de saúde, de circulação, de ordenação do solo urbano, de gestão das águas). Esta é a razão de sustentarmos tratar-se de uma lei simbólica, pois insiste em resolver o problema do lixo urbano de forma desfragmentada, o que lhe retira a possibilidade de ser efetiva.

6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson; REIS, Fábio Wanderley; VELLOSO, João Paulo dos Reis. [et al] **Planejamento e políticas públicas**. Vol. I, n. 1, ago. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1989.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: Introdução à Filosofia**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993.

ARAÚJO, Marinella Machado; ALMEIDA, Alessandra Bagno F.R. de. O Direito ao Desenvolvimento Sustentável e a Dimensão Simbólica de sua Aplicação. In: Elcio Nacur Rezende; Valdênia Geralda de Carvalho. (Org.). **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. 1ed. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC, 2013, v. 1, p. 11-59.

ARAÚJO, Marinella Machado. A proteção das mulheres: direitos com força normativa ou simbólica?. In: Liliana Lyra Jubilut; Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia; José Luiz Quadros de Magalhães. (Org.). **Direito à diferença** Volume II Aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 2, p. 311-324.

BAGGIO, Mirian Cristina Dias; VIANNA, David de Hollanda. **Iniciação ao Desenvolvimento Sustentável**. 1. ed. Belo Horizonte: FEAM, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%E7ao_Compilado.htm. Acesso em: 13/08/13.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 58/MMA/2007**: da Política Nacional de Resíduos Sólidos, publicada em 04 de Julho de 2007. Brasília: Subchefia de Assuntos Parlamentares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/MMA/2007/58.htm>. Acesso em: 25/08/13.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. PNAD: dados de cobertura // Secretaria do Tesouro Nacional: dados de despesa orçamentária, 2008. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/pesquisa_google.shtm?cx=009791019813784313549%3Ao%3Aoz63jzsr68&cof=FORID%3A9&ie=ISO-8859-1&q=saneamento+b%3A%3A%3Aisico&sa=&siteurl=www.ibge.gov.br%2F&ref=. Acesso em: 15/09/15.

BRASIL. **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em 06/09/13.

BRASIL. **Lei nº 12.305**, de 2 de agosto de 2010. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 15/09/14.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. “Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Lei nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 16/09/13.

BRASIL. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. PRONAF Sustentável: Plano de Desenvolvimento Sustentável da Unidade Familiar. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Mel e produtos apicolas/19 reuni ao/Plano de desen.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Mel_e_produtos_apicolas/19_reuniao/Plano_de_desen.pdf). Acesso em: 16/09/13.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Disponível em [http:// www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em: 21/09/13.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Cidades Sustentáveis. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis>. Acesso em: 17/09/13.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 25.284**, Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento em 17-6-2010, Plenário, *DJE* de 13-8-2010.

BRASIL. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: Perfil dos Municípios Brasileiros 2011. Rio de Janeiro: IBGE – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil Municípios/2011/munic2011.pdf#page=107](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municípios/2011/munic2011.pdf#page=107)>. Acesso em: 12/09/13.

BRASIL. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**: 2008. Rio de Janeiro: IBGE – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 25/09/13.

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., 9. reimp. (Manuais Universitários). Coimbra – Portugal: Edições Medina, 2011.

_____. José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato [orgs]. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CHAGAS, Afonso Maria das. A fragilização dos princípios ambientais pela retórica da sustentabilidade: meio ambiente e conferências do clima. **Revista USCS – Direito – ano XI - n. 23** – jul./dez. 2012, p. 1-26.

CLARK, Giovane. **O Município em face do Direito Econômico**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DAMOUS, Wadih. Cidades e Sustentabilidade. (Prefácio). In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. **Cidades sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2009, p. vii.

_____. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/05/09interna_gerais,293246/mais-de-um-terco-dos-residuos-coletados-em-mg-vaio-para-lixoes-ou-aterros-inadequados.shtml. Acesso em: 08/10/13.

_____. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1975/1975.pdf>. Acesso em: 16/09/14.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. 1.ed. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1998.

FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri. [orgs.] **Estado de Direito Ambiental: Tendências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: Norton & Co., 1999.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. 6.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001.

LOIS, Cecília Caballero [org.]. **Justiça e democracia**. Entre o universalismo e o comunitarismo: a contribuição de Rawls, Dworkin, Ackerman, Raz, Walzer e Habermas para a moderna teoria da justiça. Colaboração de Roberto Basilone Leite. São Paulo: 2005.

MARTINS, Miguel. **Revista Carta Capital**. “*Em xeque, o "choque de gestão" do PSDB: Rombo no Orçamento desfaz o mito do déficit zero das gestões tucanas em Minas Gerais*”. Publicado em: 24/04/2015 03h29 Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/845/em-estado-de-choque-4010.html>. Acesso em: 15/09/2015.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coord.) **Estatuto da cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001: Comentários**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Coleção Fórum Eurolatinoamericana de Direito Público. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. [Coord.]. **Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo**. Prefácio de Juarez Freitas. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

POSNER, Eric. **Análise Econômica do Direito Contratual: Sucesso ou fracasso**. Tradução e adaptação de Luciano Benetti Timm, Cristiano Carvalho e Alexandre Viola. São Paulo: Saraiva, 2010.

POSNER, Richard A. **A economia da Justiça**. Tradução de Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

PROUDHON. **O que é a propriedade?** Tradução de Marília Caeiro. 2. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1975.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius. **O que é Análise Econômica do Direito: Uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Org. Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TSE-TUNG, Mao. **Sobre a prática e a contradição**. Apresentação por Slavoj Žižek. Tradução de José Maurício Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.